Karoline Postel-Vinay

G-20

LABORATORIO DE UN MUNDO EMERGENTE

CATARATA

IUDC Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

UCM Universidad Complutense Madrid

KAROLINE POSTEL-VINAY

DIRECTORA DE INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS POLÍTICAS DEL CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES INTERNACIONALES. DOCTORA EN RELACIONES INTERNACIONALES POR EL INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES DE PARIS (IEP) Y MÁSTER EN ESTUDIOS JAPONESES POR EL INSTITUT NATIONAL DES LANGUES ET CIVILIZACIONES ORIENTALES (INALCO), ES AUTORA DE *L'OCCIDENT ET SA BONNE PAROLE. NOS REPRÉSENTATIONS DU MONDE DE L'EUROPE COLONIALE À L'AMÉRIQUE HÉGÉMONIQUE* (2005); *CORÉE, AU COEUR DE LA NOUVELLE ASIE* (2002); *LE JAPON ET LA NOUVELLE ASIE* (1997) Y *LA RÉVOLUTION SILENCIEUSE DU JAPON* (1994).

17192 G-20 (F).indd 4 19/9/12 17:22:26

Karoline Postel-Vinay

G-20

LABORATORIO DE UN MUNDO EMERGENTE

CATARATA

17192 G-20 (F).indd 5 19/9/12 17:22:26

SERIE DESARROLLO Y COOPERACIÓN
DIRIGIDA POR ENARA ECHART Y JOSÉ ÁNGEL SOTILLO

DISEÑO DE CUBIERTA: ESTUDIO PÉREZ-ENCISO

© TRADUCCIÓN DE ADRIANA SANTOS MUÑOZ, 2012

© KAROLINE POSTEL-VINAY, 2012

© INSTITUTO UNIVERSITARIO DE DESARROLLO
Y COOPERACIÓN (IUDC), 2012
DONOSO CORTÉS, 65
28015 MADRID
TEL. 91 394 64 09
FAX 91 394 64 14
IUDCUCM@PDI.UCM.ES

© LOS LIBROS DE LA CATARATA, 2012
FUENCARRAL, 70
28004 MADRID
TEL. 91 532 05 04
FAX. 91 532 43 34
WWW.CATARATA.ORG

© 2011, PRESSES DE LA FONDATION NATIONALE DES SCIENCES
POLITIQUES, PARIS.

G-20.
LABORATORIO DE UN MUNDO EMERGENTE

ISBN: 978-84-8319-744-8
DEPÓSITO LEGAL: M-31.714-2012
IBIC: JP

ESTE LIBRO HA SIDO EDITADO PARA SER DISTRIBUIDO. LA INTENCIÓN DE LOS EDITORES ES QUE SEA UTILIZADO LO MÁS AMPLIAMENTE POSIBLE, QUE SEAN ADQUIRIDOS ORIGINALES PARA PERMITIR LA EDICIÓN DE OTROS NUEVOS Y QUE, DE REPRODUCIR PARTES, SE HAGA CONSTAR EL TÍTULO Y LA AUTORÍA.

Para Mikal, Flore, Amy y nuestro enigmático futuro

17192 G-20 (F).indd 7 19/9/12 17:22:26

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS 13

PRÓLOGO. RESULTADOS DE LA PRESIDENCIA MEXICANA DEL G-20, por Lourdes Aranda Bezaury 15

1. Estabilización financiera 16
2. Fortalecimiento del sector financiero 17
3. Inclusión financiera 18
4. Empleo 19
5. Seguridad alimentaria 20
6. Desarrollo sostenible 22
7. Comercio multilateral 22
8. Proceso preparatorio 24
9. Conclusiones 25

PRÓLOGO. EVOLUCIÓN DE LA AGENDA DE DESARROLLO EN EL G-20 DURANTE LA PRESIDENCIA MEXICANA, por Rogelio GrangaillHome Morfin 27

1. Origen, evolución y contenido de la agenda de desarrollo del G-20 28

2. La agenda de desarrollo del G-20 durante la presidencia mexicana 32
3. A manera de conclusión 35

INTRODUCCIÓN A LA VERSIÓN ESPAÑOLA 39

INTRODUCCIÓN. POR UNA RELECTURA POLÍTICA DEL G-20 45

CAPÍTULO 1. EL G-20 EN LA CONSTELACIÓN DE LOS 'G' 57
1. El asentamiento del G-20: 1997-2008 57
2. La multiplicación de los 'G' y otras agrupaciones de Estados desde 1945 66
3. El G-20, ¿'cumbre' o 'red' de Estados? 76

CAPÍTULO 2. ¿ES LEGÍTIMO EL G-20? 89
1. Definir la legitimidad internacional 89
2. ¿El G-20 contra la ONU? 101
3. ¿El G-20 en lugar del G-8? 109

CAPÍTULO 3. EL FIN DE 'OCCIDENTE Y EL RESTO' 121
1. Las metamorfosis del Sur 121
2. Redibujar el mundo 134

CONCLUSIÓN. ¿UN NUEVO GRAN RELATO GEOPOLÍTICO? 153

ANEXOS 159

ANEXO 1. CRONOLOGÍA: LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y LOS 'G' DESDE 1944 161

ANEXO 2. DECLARACIÓN FUNDADORA DEL G-77
Y SUS SIGNATARIOS 165

ANEXO 3. MIEMBROS DE LOS 'G' DEL SUR Y LOS EMERGENTES
EN 2008 171

ANEXO 4. DECLARACIÓN FUNDADORA DEL G-6, FUTURO G-8 173

ANEXO 5. DECLARACIÓN DEL PRIMER G-20 DE JEFES
DE ESTADO Y DE GOBIERNO (EXTRACTOS) 179

ANEXO 6. TEMÁTICAS DE LAS CUMBRES DEL G-20
DE 2008 A 2011 183

BIBLIOGRAFÍA 185

17192 G-20 (F).indd 11 19/9/12 17:22:26

AGRADECIMIENTOS

Desearía agradecer al Atelier de Cartographie de Sciences-Po, dirigido por Marie-Françoise Durand, y en particular a Benoît Martin, por sus preciadas contribuciones técnicas e intelectuales. Esta obra también se ha beneficiado del notable profesionalismo de la directora de *Presses de Sciences-Po*, Marie-Geneviève Vandesande y de su equipo. Asimismo, quiero dar las gracias a Margot, Thomas y Cyril por sus esclarecedores consejos.

17192 G-20 (F).indd 13 19/9/12 17:22:26

PRÓLOGO

RESULTADOS DE LA PRESIDENCIA MEXICANA DEL G-20

México asumió la presidencia del Grupo de los Veinte (G-20) el 1 de diciembre de 2011, en un contexto desafiante. Imperaban preocupantes noticias sobre nuevas turbulencias económico-financieras, particularmente en Grecia.

La magnitud de las dificultades que enfrenta Europa, y que amenazan al mundo entero, hacían prever una agenda concentrada en la crisis de los países del euro. México podía perder la oportunidad de impulsar en Los Cabos temas de interés para los países en desarrollo y consolidar asuntos que, más allá de la urgente estabilización de la economía, permitieran asegurar un crecimiento global sostenible en el mediano y largo plazo.

Este riesgo se hizo aún más visible cuando se anunció que la elección legislativa en Grecia se llevaría a cabo precisamente la víspera de la cumbre de México. La fortaleza del partido de extrema izquierda hacía temer que Grecia abandonara la unidad monetaria, llevando la economía europea a un largo periodo de inestabilidad.

La cumbre, sin embargo, logró trascender la coyuntura inmediata, y la presidencia mexicana fue capaz de hacer

17192 G-20 (F).indd 15 19/9/12 17:22:26

avances en cinco prioridades que abordaban las dificultades inmediatas sin desatender la agenda de desarrollo, que era también esencial. México concentró los trabajos en los siguientes objetivos:

- Restablecer la estabilidad y fomentar reformas estructurales para el crecimiento y el empleo.
- Fortalecer el sistema financiero internacional y abrir el acceso al sistema bancario.
- Mejorar la arquitectura financiera internacional.
- Impulsar la seguridad alimentaria y atender la volatilidad de los precios de las materias primas.
- Promover el crecimiento sustentable, el crecimiento verde y la lucha contra el cambio climático.

En estas páginas ahondaré en los logros alcanzados por el G-20 durante la presidencia mexicana.

1. ESTABILIZACIÓN FINANCIERA

El impulso y gestiones de México fueron esenciales para lograr el compromiso de casi 330.000 millones de dólares, de países del G-20, que ayudaron a conformar un paquete de más de 450.000 millones para duplicar la capacidad de crédito del Fondo Monetario Internacional (FMI). Este compromiso era esencial para dar confianza a los mercados: el FMI tiene hoy posibilidades de salir en auxilio de cualquier país miembro, de cualquier región del mundo que enfrente problemas de liquidez.

La necesidad de coordinar políticas y de actuar en conjunto, para enfrentar o prevenir crisis que eventualmente afectan a todo el sistema, es la razón de ser del G-20 desde sus inicios. Nunca ha sido esta necesidad más evidente que

17192 G-20 (F).indd 16 19/9/12 17:22:26

en esta coyuntura, y nunca ha sido más clara la relevancia de los países emergentes en esta tarea.

Casi el 32 por ciento de los recursos comprometidos por los países del G-20 al FMI corresponden a mercados emergentes. Si tradicionalmente los países en desarrollo se han visto marginados en el proceso de toma de decisiones, en Los Cabos quedó claro que son actores esenciales del sistema internacional.

Durante la actual crisis, en materia de estabilización financiera, se ha dado un fuerte debate entre quienes piensan que la solución está en el fomento a la inversión y quienes consideran que hay que instrumentar políticas de ahorro y severos recortes al gasto. En Los Cabos, los líderes advirtieron que no se puede elegir entre crecimiento y austeridad, y que no existe una receta para todos los países; esta crisis requiere estrategias caso por caso. A partir de lo que establece la Declaración de Líderes, los países habrán de asegurarse de retomar el camino al crecimiento sin recurrir a políticas de gasto irresponsable.

El G-20 puso énfasis en la relevancia de las acciones conjuntas para lograr ese propósito. Decisiones posteriores en la eurozona y la Unión Europea mostraron los frutos de la reunión en Los Cabos y los mercados financieros reconocieron su pertinencia.

2. FORTALECIMIENTO DEL SECTOR FINANCIERO

La presidencia mexicana dio gran prioridad al fortalecimiento del sector financiero. Además de la procuración de nuevos fondos para el FMI, era esencial impulsar regulaciones al sistema financiero en el corto plazo. El G-20 hizo avances en el monitoreo del cumplimiento de reformas financieras acordadas en cumbres previas.

17192 G-20 (F).indd 17 19/9/12 17:22:26

Los líderes alcanzaron también otros acuerdos que permitirán que los reguladores evalúen los riesgos en el mercado financiero. Se comprometieron, entre otras cosas, a que todos los contratos estandarizados de derivados extrabursátiles se negocien en la bolsa o en plataformas electrónicas; a que se monitoree el cumplimiento de normas para remuneraciones y bonificaciones en el sector financiero; a que la posible quiebra de una institución de importancia sistémica sea atendida con regímenes de resolución compatibles con los del *Financial Stability Board* (para que ninguna institución financiera sea "demasiado grande para quebrar"), y a que se supervise y regule el sistema bancario paralelo.

Los líderes en Los Cabos recibieron el informe realizado por el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, por sus siglas en inglés), el FMI y el Banco Mundial, para identificar las posibles consecuencias imprevistas de las reformas acordadas en materia de regulación financiera para los mercados emergentes y las economías en desarrollo.

3. INCLUSIÓN FINANCIERA

La inclusión financiera, otra de las prioridades de la presidencia mexicana del grupo, también resulta esencial para el crecimiento económico y es uno de los más importantes desafíos para garantizar el crecimiento de los países en desarrollo, puesto que aproximadamente 2.700 millones de adultos no tienen aún acceso a productos financieros básicos.

Los acuerdos alcanzados en Los Cabos permitirán acercar los servicios financieros a millones de personas que no tienen acceso a créditos, pensiones, sistemas de seguros o servicios de ahorro bancario, que les brindarían certidumbre y un impulso para salir de la pobreza.

17192 G-20 (F).indd 18 19/9/12 17:22:26

Más aún, los líderes pusieron énfasis en la promoción de educación financiera y en una agenda de protección al consumidor de servicios financieros. Entre los sectores más vulnerables en este aspecto, reconocieron los mandatarios, están las mujeres y los jóvenes. Se decidió, así, identificar las barreras que enfrentan estos grupos para poder eliminarlas, y se reconoció la importancia de que pequeñas y medianas empresas propiedad de mujeres, así como aquellas que se desarrollan en el sector agrícola, tengan acceso a financiamiento.

Con el evento "Reto México G2012, Soluciones innovadoras para detonar la inclusión financiera", la presidencia mexicana hizo un llamado a buscar soluciones creativas para generar servicios financieros para los sectores marginados.

4. EMPLEO

La crisis actual ha tenido un efecto muy pernicioso en el empleo. Desde que comenzó la desaceleración económica, han quedado desempleadas más de 27 millones de personas. Solo para dar empleo al creciente número de personas que se integran al mercado laboral, debido al crecimiento demográfico, se deben crear 400 millones de empleos en la próxima década.

Por eso, desde la cumbre de Pittsburgh en 2009, el G-20 puso el tema de la generación de empleos en el centro de sus intereses. Aun en las etapas de relativa recuperación económica, el desempleo no ha cedido. Diversos analistas consideran que este fenómeno está en la raíz de la inestabilidad política que se ha visto en África y que se prevén en otras regiones.

El problema es aún más agudo entre los jóvenes —quienes tienen tres veces más posibilidades de quedar desempleados que los adultos—. Los especialistas advierten que

17192 G-20 (F).indd 19 19/9/12 17:22:26

toda una generación puede quedar condenada a ver su potencial desperdiciado, pues mientras más tiempo pasen en el desempleo, menos probabilidades tendrán estos jóvenes de buscar espacios en la economía formal.

En Los Cabos se subrayó la necesidad de impulsar reformas estructurales en materia laboral; reformas que respeten los derechos de los trabajadores y los principios fundamentales, y que permitan generar los empleos que requiere la población. También se reconoció la importancia de mejorar los sistemas de seguridad social para definir y asegurar niveles mínimos de protección.

Los líderes acordaron intercambiar conocimiento y mejores prácticas en torno a las pasantías, y promover su instrumentación. En Los Cabos también se decidió considerar programas que permitan un tránsito eficiente de la escuela al trabajo y apoyar a los jóvenes empresarios.

Los líderes se comprometieron a fortalecer sistemas de formación de aprendices con una buena remuneración y una buena calidad de enseñanza. También acordaron cooperar para impulsar sistemas de orientación profesional y educación y, en general, facilitar la adquisición de habilidades para el trabajo.

En la formulación de políticas públicas que ayuden a los jóvenes, los países del G-20 solicitarán la colaboración de organizaciones internacionales para hacer investigaciones que nos den información útil.

5. SEGURIDAD ALIMENTARIA

En años recientes, el incremento de la población mundial, el cambio en los patrones de consumo, la generación de biocombustibles y el cambio climático, entre otros fenómenos, han significado importantes desafíos para la

17192 G-20 (F).indd 20 19/9/12 17:22:26

producción y el acceso a los alimentos. Alimentar a una población mundial de más de 9.300 millones de personas en 2050 requerirá de un incremento de entre el 50 y el 70 por ciento en la producción agrícola. En países en desarrollo, el reto es aún mayor; se prevé que su producción agrícola deba prácticamente duplicarse en los próximos 40 años.

Para enfrentar este problema, los mandatarios subrayaron la necesidad de utilizar los recursos agrícolas de una manera eficiente y sustentable, y promover el uso de tecnologías. Los países del G-20 también impulsaron el Sistema de Información de Mercados Agrícolas (AMIS), mecanismo que busca hacer más transparente la información acerca de los mercados de materias primas para evitar especulaciones y permitir a los países tomar decisiones informadas. Se comprometieron asimismo a eliminar restricciones a la exportación de los alimentos para fines humanitarios.

El lanzamiento de la iniciativa AgResults permitirá fomentar inversión en innovaciones agrícolas mediante incentivos financieros para la investigación, desarrollo y oferta de productos y servicios para mejorar las pequeñas explotaciones agrícolas.

En Los Cabos también se reiteró el compromiso con el Foro de Respuesta Rápida, un sistema de prevención y manejo coordinado de crisis de los mercados agrícolas. También se refrendó la Plataforma sobre Administración de Riesgos Agrícolas, la iniciativa GEO-Monitoreo de la Agricultura Mundial (encaminada a generar pronósticos precisos de producción agrícola) y reservas regionales de alimentos para casos de emergencia.

La volatilidad de los precios de las materias primas, especialmente los alimentos, tiene efectos macroeconómicos de gran trascendencia.

17192 G-20 (F).indd 21 19/9/12 17:22:26

6. DESARROLLO SOSTENIBLE

En materia de desarrollo sostenible, un tema transversal a las cinco prioridades impulsadas por México, destaca el énfasis en el crecimiento verde. Ahí está sin duda una de las aportaciones de nuestro país durante la presidencia del G-20. Como concepto económico, el crecimiento verde propone alcanzar las metas de desarrollo mientras, al mismo tiempo, se protege al medio ambiente. Subraya la posibilidad de hacer inversiones y promover innovaciones tecnológicas en materia de transporte urbano, infraestructura, energía, agricultura, etc., que mejoren la calidad del entorno y que, así, puedan garantizar el desarrollo en el largo plazo.

En Los Cabos se puso énfasis en la importancia de asociaciones público-privadas para incrementar las inversiones, porque la inversión en infraestructura es esencial para un crecimiento económico sostenible. La Plataforma de Diálogo sobre Inversiones Verdes Incluyentes público-privadas ayudará a estudiar mecanismos efectivos para movilizar recursos para el crecimiento verde en países en desarrollo.

Los líderes celebraron el lanzamiento de la Plataforma de Conocimientos sobre el Crecimiento Verde, que ayudará a los países en desarrollo a aplicar estrategias y medidas incluyentes en materia de crecimiento verde de manera voluntaria.

7. COMERCIO MULTILATERAL

Consciente de que el comercio es un elemento fundamental para el desarrollo económico y para combatir la pobreza, México puso especial énfasis en la posibilidad de avanzar,

17192 G-20 (F).indd 22 19/9/12 17:22:26

con enfoques innovadores, en acuerdos parciales que permitan eventualmente destrabar la ronda de Doha.

Los daños de las medidas proteccionistas van más allá de quienes las sufren en primera instancia. Dado que cada producto es resultado de un agregado de insumos provenientes de todo el mundo, las barreras comerciales afectan a todos los países.

Afectan, sin duda, a los consumidores últimos de productos, que ven reducidas sus opciones y quedan obligados a adquirir bienes de baja calidad y alto costo. Probablemente los únicos beneficiados por la imposición de barreras al comercio sean los productores ineficientes.

Estas discusiones resultan esenciales en el contexto actual, en el que los países ceden a tentaciones proteccionistas sin saber con precisión las consecuencias que estas acciones tendrán a largo plazo en su propia economía.

Así, los mandatarios del grupo se comprometieron a ampliar la moratoria y no instrumentar mayores medidas proteccionistas hasta 2014. También suscribieron acuerdos que permitirán explorar medidas de facilitación del comercio y ahondar en el análisis del funcionamiento de las cadenas de valor globales y regionales.

Los líderes subrayaron la importancia de impulsar la participación de los países en desarrollo en estas cadenas de valor, y convinieron buscar mecanismos novedosos para avanzar en las negociaciones comerciales.

En suma, la Declaración de Los Cabos (http://g20.org/images/stories/docs/g20/conclu/G20Leaders_Declaration_2012_1.pdf) da un impulso para retomar el camino del crecimiento. No solo lanza un mensaje de coordinación y concertación que ayuda a dar certidumbre a los mercados, sino que también sienta las bases para que la recuperación económica a mediano y a largo plazo ayude a reducir la brecha de desarrollo entre distintos países y entre distintos sectores sociales. El

17192 G-20 (F).indd 23 19/9/12 17:22:26

G-20 se mantiene atento a los desafíos imperantes, y ha puesto énfasis en el seguimiento a los acuerdos alcanzados.

8. PROCESO PREPARATORIO

La agenda de la presidencia mexicana se desahogó a lo largo de numerosos encuentros de ministros, viceministros y grupos de trabajo, desde diciembre de 2011. En este proceso preparatorio se discutieron varios temas y se identificaron los posibles resultados que conformarían la Declaración final de los Líderes.

La presidencia mexicana hizo además un importante esfuerzo de acercamiento a países no miembros. Además de los seis invitados especiales —España (invitado permanente), Benín, Camboya, Chile, Colombia y Etiopía—, México se acercó a diversos países no miembros para escuchar sus intereses y posturas. También organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, empresarios, jóvenes y académicos enriquecieron las discusiones de los tomadores de decisiones y, en última instancia, la propia cumbre.

Las decisiones del G-20 trascienden las fronteras de los países que lo conforman, y afectan a diversos sectores de la población. Más aún, los actores no estatales son crecientemente influyentes en la esfera internacional y su labor no puede ser ignorada. De ahí que México reconociera la importancia de escuchar las perspectivas de diversos grupos. Durante el último año, la presidencia del G-20 organizó más de 80 encuentros,donde informó y recabó inquietudes y contribuciones de dichos sectores.

Los acuerdos alcanzados en Los Cabos aprovecharon las recomendaciones y análisis de organismos internacionales, de los académicos y de la sociedad civil.

17192 G-20 (F).indd 24 19/9/12 17:22:27

9. CONCLUSIONES

La presidencia mexicana del G-20 comenzó en medio de un recrudecimiento de la crisis cuando la economía internacional parecía haber comenzado su camino a la recuperación. México enfrentó entonces el enorme reto de atender los asuntos más urgentes en la agenda financiera sin descuidar en ello otros temas también fundamentales en la agenda del grupo.

Europa, Estados Unidos, Japón, no han salido aún de la situación de incertidumbre, pero es innegable que se han hecho avances. La presidencia mexicana del G-20 coordinó un incremento sustantivo en la disponibilidad de recursos para el FMI, en beneficio de los países que enfrentan problemas de liquidez. También ha trazado un marco común que permitirá a los países del G-20 instrumentar políticas que promuevan el crecimiento, generen empleos e impulsen un desarrollo sustentable. De manera igualmente relevante, la presidencia mexicana ha impulsado acuerdos entre los miembros del grupo para regular el sistema financiero, identificar y prevenir riesgos para reducir la vulnerabilidad de la economía global.

La presidencia mexicana probablemente también será recordada por su esfuerzo de acercar a la mesa de negociación al mayor número de actores, entre países no miembros, organismos internacionales y sectores civil, social y académico. A decir de algunos observadores, el G-20 se tornó en un foro más incluyente y diverso en estos últimos meses. No es un asunto menor, dado que buena parte de las críticas que enfrenta el grupo argumentan falta de representatividad y de legitimidad.

Al terminar de escribir este artículo, resta todavía un par de meses a la presidencia mexicana del G-20. Quedan por llevarse a cabo, entre otras, una reunión de Sherpas y dos

17192 G-20 (F).indd 25 19/9/12 17:22:27

reuniones del canal de finanzas, una de viceministros y subgobernadores de bancos centrales y otra de ministros y gobernadores, con la que se dará por concluida la presidencia en noviembre de 2012. Más que reuniones consecutivas, el G-20 es un proceso de negociación multilateral. Su propósito no es el de hacer anuncios dramáticos, sino el de construir el ambiente de concertación necesario para resolver problemas imperantes en un mundo donde todos dependemos de todos.

México está comprometido con este proceso. En las semanas que vienen, seguirá dando seguimiento a los acuerdos alcanzados en Los Cabos y trabajando con la Federación Rusa para asegurar una transición eficiente hacia la próxima presidencia del grupo.

Embajadora Lourdes Aranda Bezaury
Sherpa de México para el G-20

17192 G-20 (F).indd 26 19/9/12 17:22:27

PRÓLOGO

EVOLUCIÓN DE LA AGENDA DE DESARROLLO EN EL G-20 DURANTE LA PRESIDENCIA MEXICANA

La crisis financiera que estalló en 2008, la más grave desde la "gran depresión" de 1929, tuvo su epicentro en los países desarrollados, aunque muy pronto se expandió al resto del mundo. Es en esta coyuntura que el G-20, un grupo informal de las principales economías del mundo que se creó en la década de los noventa para promover la cooperación macroeconómica, se redimensionó como un foro de líderes. El objetivo inmediato fue darle a este grupo de países más peso y legitimidad para consensuar una respuesta coordinada a la crisis, tarea que en la nueva economía mundial globalizada e interdependiente rebasaba la capacidad y legitimidad del G-8. Después de mostrar su eficiencia y alcance en coadyuvar en contener la crisis, el G-20 avanzó en fortalecer su papel como principal foro de concertación económica. Al mismo tiempo comenzó a ampliar su agenda hacia otros temas económicos y sociales; entre ellos *la temática del desarrollo*, particularmente enfocada en los países de renta baja (PRB). Difícilmente el G-20 podía esquivar esta agenda clave. En el mundo globalizado e interdependiente de hoy, la crisis golpeó severamente a muchos

17192 G-20 (F).indd 27 19/9/12 17:22:27

países en desarrollo: declinaron las tasas de crecimiento a lo ancho del globo y aumentaron el desempleo y la pobreza. Los Objetivos del Milenio, cuyo plazo expira en 2015, sufrieron un revés. En suma, muchos de estos países pagaban un alto precio por una crisis que no habían contribuido a generar.

Pero al incluir en su agenda el tema del desarrollo, el G-20 no solo reconoce su deber de apoyar la recuperación económica y reactivar la tendencia a la reducción de la pobreza en los PRB, sino que los concibe como parte de la solución; esto es, como parte importante del engranaje del motor de la economía mundial, en un contexto en que las economías desarrolladas batallan por recuperarse y no pueden generar el efecto de arrastre que proveían antaño. Es principalmente, mas no solo, por ello que la agenda de desarrollo del G-20 se centró naturalmente en el *crecimiento económico*.

El presente ensayo explora en primer término el origen, así como el contenido de la agenda de desarrollo del G-20. En segundo lugar, aborda la evolución de esta agenda durante la presidencia mexicana, particularmente en el grupo de trabajo que tengo el honor de presidir. El ensayo cierra con unas breves reflexiones sobre el alcance y el futuro de nuestra agenda.

1. ORIGEN, EVOLUCIÓN Y CONTENIDO DE LA AGENDA DE DESARROLLO DEL G-20

Con respecto a la agenda del desarrollo, el G-20 debe verse como una alianza entre donantes tradicionales y potencias emergentes en favor de países más pobres. No cabe duda de que se trata de una alianza novedosa y sui géneris. Tradicionalmente la *responsabilidad* de apoyar a los países más pobres del planeta ha caído casi por entero en los países desarrollados. La arquitectura de la cooperación bilateral con el

17192 G-20 (F).indd 28 19/9/12 17:22:27

desarrollo que surge de la postguerra, hoy en pleno proceso de profunda mutación, se construyó sobre la base de dos actores: los países desarrollados con obligación de dar ayuda y los países en desarrollo con derecho a recibirla. Junto a esta tradición de cooperación Norte-Sur, bajo el paraguas ideológico del neutralismo y tercermundismo de los años 1960 y 1970, cobró cuerpo una tradición o paradigma distinto de "cooperación Sur-Sur": una cooperación de montos por lo general modestos entre países en desarrollo, que tomaba preferentemente cuerpo de asistencia técnica. Estas tradiciones y prácticas de cooperación coexistieron durante años con poca comunicación entre sí. Pero en la última década, en el contexto del ascenso de su potencial económico, las economías emergentes, y muy especialmente China, han escalado los montos y modalidades de la cooperación que ofertan, desestabilizando dicha arquitectura y el paradigma de cooperación Norte-Sur que la sustenta.

Ante esta nueva realidad, los donantes tradicionales, agrupados en el Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE (CAD), se abocaron a abrir espacios y agendas para dialogar y cooperar con estos mal llamados "donantes emergentes" o, mejor dicho, cooperantes del Sur, y, por supuesto, también para influenciarlos y ganarlos a sus "mejores prácticas". Una de estas agendas es la de "la efectividad del desarrollo", que en la cumbre de Busan, Corea (diciembre 2011), desembocó en la creación de una nueva Alianza Global que sumó a una gran variedad de actores: desde donantes y receptores tradicionales, pasando por ONG y el sector privado, hasta incluir a dichos donantes emergentes o cooperantes del Sur, principalmente en su calidad de oferentes de cooperación. Aunque se trata de un foro que incluye más actores (no solo países cooperantes) y con una agenda relativamente focalizada. En 2007, brevemente los donantes tradicionales generaron otro espacio para dialogar y cooperar con los emergentes

17192 G-20 (F).indd 29 19/9/12 17:22:27

en el llamado "proceso de Heiligendamm"; un foro entre el G-8 en tanto anfitrión y los emergentes "invitados" del G-5 (Brasil, China, India, México y Sudáfrica) para dialogar sobre varios temas, incluido el desarrollo; y ello, en comparación con Busan, desde una perspectiva más amplia.

Al fortalecerse, el G-20 desplazó al proceso de Heiligendamm y ofreció un foro más formal y legítimo (sus miembros están en condiciones de igualdad) para lanzar el diálogo y la cooperación entre donantes tradicionales y emergentes cooperando en el paradigma Sur-Sur. En este sentido corona esfuerzos anteriores en generar un espacio de encuentro entre estos dos tipos de actores oficiales. En la cumbre de Toronto (2010), el G-20 tomó la iniciativa de sumar el tema del desarrollo a su agenda y creó un grupo de trabajo sobre desarrollo (GTD) para implementarla.

Más adelante, a fines de ese mismo año en Seúl, el G-20 adoptó un documento estratégico, el "Consenso de Seúl sobre Desarrollo para Crecimiento Compartido" que identifica seis principios para fundamentar la cooperación del G-20 en el tema del desarrollo: priorizar el crecimiento económico; fomentar el establecimiento de asociaciones globales para el desarrollo; enfocar su trabajo en asuntos sistémicos globales o regionales; fomentar la participación del sector privado; buscar la complementariedad con respecto a esfuerzos en otros foros y organismos; orientar su trabajo hacia resultados "prácticos y medibles". También en la capital coreana, el GTD adoptó un Plan Multianual de Acción (MYAP, por sus siglas en inglés), que identifica las áreas claves o "pilares" del desarrollo internacional en las que enfocará su trabajo en los años por venir: infraestructura, desarrollo de recursos humanos, comercio, inversión privada y creación de empleos, seguridad alimentaria, protección social y remesas, inclusión financiera, movilización de recursos internos y transferencia de conocimientos.

17192 G-20 (F).indd 30 19/9/12 17:22:27

Por medio del GTD, el G-20 busca apoyar de diversas formas el desarrollo y en particular el crecimiento económico de los países en desarrollo, pero, sobre todo, de los PRB y países vulnerables que se encuentran más allá de la membresía del G-20. No se trata por lo general de apoyo financiero, los conocidos compromisos o *pledges* de Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD), sino apoyo por la vía de promover políticas públicas, por lo general de carácter estructural en los PRB, pero también en países del G-20 que redunden en favor del desarrollo de esos países. La labor del GTD pasa no solo por el diseño de dichas políticas, sino también por generar mecanismos para ponerlas en práctica. Cabe también señalar que el GTD forma parte de una compleja arquitectura del G-20 que comprende otros muchos grupos de trabajo que desarrollan otras temáticas: desde la regulación financiera hasta la agricultura y el empleo. Con el propósito de generar sinergias, el GTD trabaja varios de sus temas conjuntamente con otros grupos del G-20. Más aún, el tema de la inclusión financiera que México ha apadrinado lo lleva por entero un grupo de trabajo ubicado en el bloque financiero de la arquitectura del G-20.

Durante la presidencia francesa que arrancó en 2011, el GTD comenzó a trabajar en todos los frentes del MYAP en conjunto con organismos internacionales (OI). Pero por considerarse particularmente relevantes para los PRB, los trabajos del grupo se centraron en dos temas: infraestructura y seguridad alimentaria. Sobre el primero, se creó un Panel de Alto Nivel sobre Infraestructura, que dio recomendaciones para aumentar el financiamiento a infraestructura en los PRM. Además, los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) adoptaron un Plan de Acción para mejorar el flujo de recursos a estos países. Sobre el segundo, los miembros del G-20 adoptaron un ambicioso Plan de Acción sobre Volatilidad de Precios y Agricultura, que contiene diversas iniciativas para alcanzar

17192 G-20 (F).indd 31 19/9/12 17:22:27

la seguridad alimentaria. Durante la presidencia francesa, el GTD también avanzó, aunque en forma desigual, en los otros pilares del MYAP.

2. LA AGENDA DE DESARROLLO DEL G-20 DURANTE LA PRESIDENCIA MEXICANA

México asumió la presidencia del GTD el primero de diciembre de 2011. Su primera tarea fue buscar racionalizar el MYAP, cuya estructura temática de nueve pilares había resultado ambiciosa y dispersa, generando demasiadas reuniones y reportes difíciles de digerir y proyectar políticamente. En estas circunstancias, la presidencia mexicana obtuvo apoyo para concentrar el trabajo del GTD en tres prioridades: infraestructura y seguridad alimentaria, en las que se propuso profundizar y ampliar el trabajo realizado durante la presidencia francesa, y el nuevo tema transversal de crecimiento verde. Este último tema cubría en realidad un hueco clave en la agenda de desarrollo del G-20, que si bien enfatizaba la perspectiva del desarrollo sustentable, no había integrado la dimensión clave del medio ambiente. Por otra parte, sin descuidarlos, el GTD decidió disminuir el ritmo de trabajo en la mayoría de los otros siete pilares restantes del MYAP. Con este plan general, la presidencia mexicana organizó los trabajos del GTD en cuatro reuniones plenarias: 30-31 de enero en la Ciudad de México; 19-20 de marzo en Seúl; 3-5 de mayo en Los Cabos y una cuarta reunión, para preparar la transición a la presidencia rusa en 2013, en Bali, Indonesia, el 4 y 5 de octubre. Durante el primer semestre del año que culminó en la cumbre de los Cabos (18 y 19 de junio), se alcanzaron importantes avances con respecto a las tres prioridades establecidas:

En primer lugar, destaca que, no sin cierta resistencia inicial, el G-20 haya adoptado al "crecimiento verde incluyente"

17192 G-20 (F).indd 32 19/9/12 17:22:27

como un tema consolidado y transversal en su agenda de desarrollo y en otros grupos de su cada vez más compleja arquitectura. Más en concreto, el GTD logró generar dos importantes resultados en el tema: una *guía de buenas prácticas sobre políticas nacionales de crecimiento verde incluyente*; y una *plataforma de diálogo* en construcción sobre financiamiento a iniciativas de crecimiento verde incluyente centradas en el sector privado.

En infraestructura, a iniciativa de México, se generó un informe y una guía de directrices sobre buenas prácticas en proyectos de infraestructura para transporte urbano masivo: en ambos casos introduciendo la perspectiva "verde". También se logró avanzar significativamente en implementar el Plan de Acción de los Bancos Multilaterales de Desarrollo. Además, se presentó un útil informe sobre las causas de lo que pareciera una percepción exagerada del nivel de riesgo en inversión privada en infraestructura en los PRB, elaborado a petición del GTD por una firma privada.

En seguridad alimentaria se alcanzó un progreso considerable en la implementación del Plan de Acción sobre Volatilidad de Precios y Agricultura, incluyendo el lanzamiento de varias iniciativas relevantes como la Plataforma de Agricultura Tropical, la iniciativa AgResults y la implementación de los Principios para la Inversión Agrícola Responsable. Asimismo, en lo que fue un trabajo conjunto con el Grupo Ministerial de Agricultura del G-20, los OI entregaron, a petición de la presidencia mexicana, un valioso informe sobre productividad agrícola sustentable y pequeños propietarios.

Más allá del avance puntual en los temas prioritarios de nuestra presidencia, en la cumbre de Los Cabos la agenda de desarrollo logró posicionarse como un tema clave para el G-20, lo que se refleja en la Declaración de Líderes, que dedica 20 párrafos a los temas de desarrollo. Los líderes apoyaron el avance alcanzado por el GTD y reiteraron el compromiso de continuar

17192 G-20 (F).indd 33 19/9/12 17:22:27

trabajando para fomentar el progreso en los países en desarrollo.

Si la presidencia mexicana avanzó en la sustancia, fue quizás más significativo lo que logró en la forma; esto es, en hacer más eficiente, inclusivo y transparente el proceso de trabajo y de toma de decisiones del GTD. Para empezar, se esforzó por enriquecer y hacer más incluyentes las discusiones del grupo a través de un diálogo constante con países no miembros del G-20, la sociedad civil y el sector privado. Para contar con las perspectivas de países en desarrollo no miembros, se invitó a algunos de ellos a incorporarse en calidad de invitados a los trabajos del GTD. Camboya, Etiopía y Benín representaron a los PRB, mientras que Colombia y Chile hicieron escuchar las necesidades de otros países de renta media. Con este ánimo inclusivo, se realizaron actividades de vinculación con los países de América Latina en el marco de la OEA y con aquellos pertenecientes a la Mancomunidad de Naciones *(Commonwealth)* y la Francofonía, que representan cerca de 80 países en desarrollo, muchos de ellos con elevados niveles de pobreza y población en situación altamente vulnerable.

Por otra parte, la presidencia mexicana buscó un mayor acercamiento con el sector privado, en particular con el Business-20, presidido en 2012 por el empresario mexicano Alejandro Ramírez. Para ello, en la tercera reunión del GTD en Los Cabos se realizó un encuentro para explorar sinergias entre los trabajos de ambos canales. Finalmente se mantuvo un diálogo constante, plural y abierto con la sociedad civil a través de diversos mecanismos. La experiencia en campo de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) sin duda puede ser muy valiosa para multiplicar el impacto de las políticas de desarrollo en diversas áreas. Por ello, se buscó complementar las discusiones del GTD sobre seguridad alimentaria, infraestructura y crecimiento verde con la experiencia

17192 G-20 (F).indd 34 19/9/12 17:22:27

y trabajo en esas materias que han desempeñado instituciones como la Fundación Bill & Melinda Gates, ONE Campaign y la Fundación Mary Robinson-Justicia Climática. Además, durante la presidencia mexicana se llevaron a cabo al menos siete reuniones con OSC nacionales e internacionales.

En lo que se refiere a la temática de *rendición de cuentas*, en la cumbre de Los Cabos los líderes del G-20 solicitaron al GTD explorar, antes de la siguiente cumbre, el establecimiento de un proceso de evaluación y rendición de cuentas de los compromisos del grupo en materia de desarrollo. Estos temas claves para incrementar el impacto, la eficiencia y la legitimidad del GTD se abordaron con detalle en la última reunión del grupo de Bali. En suma, tanto al aumentar el número y la diversidad de actores que consultó como al incorporar los temas de rendición de cuentas y evaluación a la agenda del grupo, la presidencia mexicana del G-20 hizo una importante contribución para mejorar los procesos de trabajo del GTD; de esta manera dejó un importante legado para las presidencias futuras.

3. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Al ir mucho más allá del proceso de Heiligendamm, el GTD del G-20 se está consolidando como el principal foro de coordinación y diálogo entre donantes tradicionales y emergentes. Ello en sí mismo es un gran logro, pues a diferencia de otros foros que han buscado con poco o relativo éxito generar el diálogo y la cooperación entre estos actores, el G-20 sí lo ha conseguido. Ello ha sido posible porque el GTD es un foro en el que —a diferencia de Heiligendamm— los dos grupos de países están en condiciones de igualdad y porque se fijó una agenda fincada pragmáticamente en el apoyo al crecimiento económico de los PRB, evadiendo temas más polémicos

17192 G-20 (F).indd 35 19/9/12 17:22:27

como la gobernanza, los derechos humanos o la eficacia de la cooperación. Ha sido posible también porque el GTD ha evadido promover compromisos financieros de ayuda (como el caso de los *pledges* del G-8) y ha dejado a cada miembro decidir de qué manera contribuye a la instrumentación de los compromisos que asume colectivamente. Finalmente, ha logrado consolidarse porque a la fecha el GTD es un foro que ha evitado entrar en polémicas conceptuales/ideológicas sobre las diferentes tradiciones Norte-Sur y Sur-Sur, que difícilmente se pueden evitar en otros foros que reclaman compromisos para cada miembro más precisos y eventualmente monitoreables, como el de la efectividad de la cooperación de Busan que reconoce explícitamente las especificidades de donantes tradicionales y cooperantes del Sur al precisar que estos últimos se suman a la agenda asumiendo "responsabilidades comunes pero *diferenciadas*" frente a países más pobres.

En contraparte, y precisamente por la laxitud de sus compromisos, el GTD del G-20 corre el riesgo de perder foco y generar muchas iniciativas con reducido impacto. En este contexto resalta la importancia de incluir en la agenda los temas de "rendición de cuentas y evaluación" que presumiblemente funcionarán como antídoto para ayudar a conjurar el llamado peligro de la irrelevancia. En un contexto en el que la arquitectura y la agenda del desarrollo pasan por una coyuntura compleja, en mutación y con el vencimiento del plazo de cumplimiento de los ODM en puerta, es clave consolidar la alianza entre donantes tradicionales y emergentes. El G-20 puede y debe jugar un papel importante en apuntalar los nuevos ODM y en delinear un nuevo paradigma de desarrollo a la altura de las necesidades del siglo XXI.

A dos meses de concluir sus tareas, puede aseverarse que la presidencia mexicana contribuyó a fortalecer el GTD del G-20 con miras a colocarlo a la altura de dicho desafío. México impulsó con fuerza el trabajo del GTD, racionalizó su

17192 G-20 (F).indd 36 19/9/12 17:22:27

agenda y focalizó la atención del grupo en tres prioridades muy relevantes para los PRB: infraestructura y seguridad alimentaria, que heredó de la presidencia francesa, y el nuevo tema transversal del crecimiento verde que brillaba por su ausencia; todo esto sin descuidar la voluminosa agenda del GTD plasmada en el MYAP. A pesar de que su presidencia fue corta, México logró mantener el *momentum* del GTD y enriquecer su agenda al tiempo que su política de relaciones externas con la sociedad civil, el sector privado y otras organizaciones regionales y multilaterales relevantes fue ejemplar. Finalmente, bajo la presidencia mexicana, el GTD está por poner los fundamentos de un ejercicio de evaluación y rendición de cuentas que, esperamos, mucho hará por aumentar el impacto y la transparencia de sus acciones. Estamos seguros de que México dejó un legado positivo que tocará a futuras presidencias del G-20 profundizar en beneficio de la noble causa del desarrollo.

Rogelio Granguillhome Morfin
Director Ejecutivo de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo en la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. Ha sido Embajador de México en India, República de Corea y Uruguay

17192 G-20 (F).indd 37 19/9/12 17:22:27

INTRODUCCIÓN A LA VERSIÓN ESPAÑOLA

¿Sigue siendo posible afirmar que el mundo está dividido entre el Norte y el Sur, como aún se decía a finales del siglo XX? La caída del Muro de Berlín, en noviembre de 1989, puso claramente fin a la división Este-Oeste. No existe un acontecimiento equivalente en la historia de la división Norte-Sur; no hay muro entre los países desarrollados y en desarrollo que se hubiera derrumbado de repente. Sin embargo, durante los últimos 20 años, la distinción entre estos dos conjuntos de naciones no ha permanecido inamovible. Actualmente, los países más poblados del mundo, como India, China y Brasil, son una mezcla de "Norte" y de "Sur", a la vez muy ricos y muy pobres. Estas potencias llamadas "emergentes" se han convertido en actores ineludibles de la gobernanza global, como lo ha mostrado su intervención en la crisis de la zona euro. No obstante, toman parte en la gestión de los asuntos mundiales con sus propias preocupaciones, las de países cuya población vive en un entorno poco desarrollado, o incluso bajo el umbral de la pobreza. Por ello, el peso creciente de los "emergentes"

17192 G-20 (F).indd 39 19/9/12 17:22:27

constituye una nueva situación, verdaderamente inédita, para la escena internacional. El Grupo de los Veinte, o G-20, es una de las instituciones de la gobernanza global en la que mejor se puede medir esta situación.

El G-20 reúne a los países del G-8 y a los principales países emergentes, incluidos evidentemente India, China y Brasil, pero también México, Turquía, Indonesia y Corea del Sur. Ahora bien, tanto la noción de "emergentes" como la propia institución del Grupo de los Veinte han existido durante numerosos años antes de ser conocidos por el gran público, y apenas empiezan a modificar nuestra percepción del mundo. Desde principios de los años ochenta, los expertos financieros calificaron como "mercados emergentes" a países como México, Brasil, China e India, y establecieron, durante la siguiente década, una lista de "grandes mercados emergentes" que incluía a Argentina, Indonesia y Turquía. El G-20 fue lanzado en la misma época, al final de los años ochenta, en el contexto de la crisis financiera asiática, inicialmente bajo la forma del "Grupo Marco de Manila". Era entonces una célula de crisis centrada en la región de Asia-Pacífico, que se convirtió después en un grupo de concertación más amplio, a medida que se produjeron otras turbulencias financieras, en particular en América Latina y en Rusia. Se pueden observar los rastros de este historial en la composición del Grupo de los Veinte que fue fijada en 1999. En particular, la presencia de Argentina en el G-20 se explica no por su producto nacional bruto (PNB) —que no se sitúa entre los 20 primeros del mundo—, sino por su trayectoria: al haber sido arrastrada por la crisis financiera de Asia Oriental, Argentina fue rápidamente asociada a las discusiones del grupo de Manila. El G-20 ya es, por lo tanto, un recuerdo de los comienzos de la globalización, tal y como tomó forma a finales del siglo XX. También es el espejo de las futuras mutaciones socioeconómicas.

17192 G-20 (F).indd 40 19/9/12 17:22:27

Hasta principios del siglo XXI, el reparto de los roles en la gestión del desarrollo de la economía mundial se realizaba en función de una división entre países ricos y pobres. Esta línea atravesaba las organizaciones internacionales —como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus agencias, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM)—, o producía nuevas instituciones. En 1973, Estados Unidos invitó a Alemania Occidental, Gran Bretaña y Francia a constituir un G-4 para hacer frente a la situación provocada por la crisis del petróleo. Tres años más tarde, con la incorporación de Italia, Japón y Canadá, el G-4 se convirtió en el G-7, constituyendo el más potente club del Norte. En cuanto a los países del Sur, estos se organizaron desde 1964 constituyendo un G-77 —cuyo número de miembros creció rápidamente— paralelamente a la realización de la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en Ginebra. Otros "G" se constituyeron, en particular el G-24, establecido en 1971 para coordinar la posición de los países en desarrollo en las discusiones de las instituciones financieras internacionales, y que hoy en día comprende a numerosos países emergentes. La puesta en marcha del G-20 en 1999, y en especial su transformación en cumbre de Estados en 2008, fue el primer signo de una profunda transformación en la organización de la gobernanza mundial. Esta ya no era la gestión de los pobres por los ricos, o de los ricos por los ricos, sino una mezcla más compleja. Treinta años antes, las grandes economías capitalistas se concertaban entre ellas para hacer frente a las consecuencias de la crisis del petróleo. En 2008, las viejas potencias occidentales ya no podían afrontar solas el caos catalizado por la crisis de las *subprimes* en Estados Unidos, y en la que se había precipitado Europa. Era imposible gestionar un problema de ese tamaño sin coordinación con las potencias surgidas del Sur.

17192 G-20 (F).indd 41 19/9/12 17:22:27

El G-20, por su composición, refleja la complejidad de un orden mundial en profunda mutación. La confusión de la división entre riqueza y pobreza de los países muestra una problemática de desigualdad que es mucho más transnacional que estrictamente internacional. Mientras que el G-8 está compuesto únicamente por donantes de Ayuda Pública al Desarrollo (APD), el G-20 es colectivamente beneficiario de más del 60 por ciento de la ayuda mundial. El Grupo de los Veinte también representa un mundo en el que la desaparición de la oposición Este-Oeste ha dado lugar a una gran incertidumbre en cuanto al sentido del progreso político. Las potencias occidentales cuya concepción del club era de facto la de una familia de democracias —comenzando por el G-7, que se afirmaba explícitamente como tal— han roto con esta visión invitando al G-20 a regímenes más o menos autoritarios, en particular la República Popular China, donde el sufragio universal no existe. Finalmente, la composición del G-20 traduce otra transformación de la gobernanza mundial: los Estados, consagrados actores internacionales primordiales por la ONU, deben, de ahora en adelante, negociar y cooperar con una multitud de otros actores públicos y privados. A diferencia de los otros "G", los miembros del G-20 no son todos Estados, al ser el vigésimo miembro la Unión Europea. El papel de las organizaciones regionales podría ser reforzado, ya que a partir de 2016 la presidencia rotativa del G-20 se llevará a cabo por regiones (el grupo asiático constituido por China, Japón, Corea del Sur e Indonesia inaugurará esta nueva fórmula). Además, el G-20 se apoya cada vez más en la experiencia de organismos internacionales tales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), o la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), y multiplica los foros de cooperación anexos, como el B-20, que reúne a las

17192 G-20 (F).indd 42 19/9/12 17:22:27

organizaciones patronales del G-20, y el L-20, compuesto por los representantes sindicales. Por ello, el G-20 es, a la vez, un lugar de observación y de experimentación de los nuevos modos y códigos de la cooperación internacional.

Visto desde Europa, no siempre es fácil observar en el G-20 la manifestación de un nuevo estado del mundo, ya que la crisis de la zona euro favorece más bien la introversión que la apertura hacia el resto del planeta. De hecho, la primera cumbre de Estados del G-20 fue convocada por iniciativa de la presidencia de la Unión Europea, y, haciéndose eco de las peripecias griegas, las reuniones de Cannes en 2011 y de Los Cabos en 2012 fueron dominadas por la cuestión de la zona euro. Además, es lógico que los medios de comunicación europeos tiendan a hacer del G-20 el retrato de una especie de G-8 ampliado, en el que los países ricos discuten de sus propios problemas. Sin embargo, si se observa más detenidamente, y sobre todo, yendo más allá de un cierto eurocentrismo, se puede ver que la realidad es distinta. En primer lugar, el G-8 no ha sido absorbido por el G-20 y mantiene, visto desde el exterior, su identidad de club occidental heredado de la Guerra Fría. En segundo lugar, las agendas del G-8 y del G-20 son diferentes. Para las nuevas potencias del Sur sería difícil que sus opiniones públicas respectivas aceptaran movilizarse en beneficio de las economías del Norte. Desde 2008, los países emergentes han hecho saber que el G-20 solo tendría sentido si sus intereses fueran tomados en cuenta. Bajo su influencia, en particular la de Brasil y Argentina, numerosos temas sociales han sido puestos en la agenda del grupo. Además, su apoyo a las economías occidentales ha sido negociado a cambio de una mayor representación en las discusiones financieras internacionales. La reforma de las cuotas en el FMI, a favor de los países emergentes, fue anunciada durante la cumbre del G-20 en Seúl, en 2010, y confirmada durante la de Los Cabos, dos años más tarde. Si

17192 G-20 (F).indd 43 19/9/12 17:22:27

bien anunciar, durante la cumbre mexicana, medidas de coordinación para encauzar la crisis de la zona euro era también una buena noticia para las potencias surgidas del Sur —en la medida en que el marasmo de Europa afecta al conjunto de la economía mundial— el acuerdo sobre el objetivo de desarrollo de las infraestructuras de transporte también lo era para un país como la India.

El G-20 se ha autoproclamado como el principal foro para la cooperación económica internacional. Algunos temen que se convierta en el nuevo directorio del mundo, otros lo desean. Tal anticipación a estas alturas, se juzgue positiva o negativa, es enteramente especulativa. Lo que en cambio es seguro es el hecho de que países y actores tan distintos unos de otros se han comprometido en tal proceso de coordinación. Esto no habría sido posible, ni imaginable, al terminar la Guerra Fría y al inicio de la globalización. Por otra parte, la pregunta, realizada muchas veces, de saber si el G-20 es o no una institución "legítima" es pertinente únicamente si no oculta los verdaderos objetivos de la cooperación internacional. Si bien existe un acuerdo común sobre la necesidad de reformar la arquitectura heredada de 1945 —la ONU y las instituciones de Bretton Woods— no existe, sin embargo, consenso sobre la definición de lo que hay que poner en marcha. Sería por lo tanto ilusorio considerar que gracias a un entendimiento tan milagroso como discreto, el G-20 vendría a sustituir lo que ya existe. Pero es instructivo analizar cómo este foro se esfuerza por acompañar y ordenar las grandes transformaciones del mundo.

Karoline Postel-Vinay
París, 25 de julio de 2012

17192 G-20 (F).indd 44 19/9/12 17:22:27

INTRODUCCIÓN

POR UNA RELECTURA POLÍTICA DEL G-20

"Señor Presidente, los franceses proponen reunir a los miembros del G-20 para hablar de la crisis". "¿El G-20? ¿Qué es eso?", se dice que respondió George W. Bush. ¿Un ejemplo más de la legendaria incultura geopolítica del presidente estadounidense? No necesariamente.

En la primavera del 2008, el G-20 no era más que un simple foro discreto, organizado a nivel ministerial, conocido por expertos económicos y por una pequeña comunidad de analistas internacionales. Desde entonces, el Grupo de los Veinte se ha instalado también en el paisaje mediático y parece dispuesto a mantenerse. ¿Podría tratarse del nuevo directorio del mundo? La idea es compartida por muchos y suscita entusiasmo, inquietud, esperanza o resignación. Sin embargo, el G-20 se asemeja más a un terreno en obras que a una institución asentada cómodamente. Presagia, aparentemente, un nuevo modo de gobernanza mundial, cuya forma sigue siendo desconocida. Parece más bien un laboratorio donde se analiza y se intenta organizar un orden internacional en plena mutación.

17192 G-20 (F).indd 45 19/9/12 17:22:27

La mayoría de los comentaristas y analistas parecen pensar que el G-20 es el resultado de un proyecto razonado detenidamente. Sería la respuesta estudiada y aprobada por ciertos dirigentes con el fin de gestionar los grandes desafíos de la globalización: un instrumento de gobernanza global más eficaz. En realidad, la emergencia del G-20 en el orden internacional corresponde a una mezcla de azar y de necesidad. Deriva en parte de la improvisación. También es una consecuencia lógica de la evolución socio-económica del mundo. La constitución de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) fue pensada durante varios años y negociada entre los aliados durante meses en el transcurso de las famosas deliberaciones de Dumbarton Oaks, de agosto a octubre de 1944. La Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), futura Unión Europea (UE), fue previamente objeto de numerosos proyectos, borradores y ensayos antes de desembocar en el acuerdo de seis países fundadores. El G-20 se ha ido formando con los acontecimientos y transformaciones que siguieron a la caída del Muro de Berlín. En 2008, se encontraba en el lugar adecuado y en el momento oportuno.

El G-20 es el resultado de una historia, a la vez compleja y parcialmente familiar, en la que se encuentran la crisis asiática de los años 1990 y su extensión, es decir, la intervención de ciertas naciones —Singapur y Canadá en particular—, y el auge económico de países llamados "emergentes". Antes de ser una cumbre de jefes de Estado y de Gobierno, el G-20 fue, hasta 2008, un foro de ministros de Finanzas y gobernadores de bancos centrales. Y antes de reunir a 19 Estados y a una organización regional, el Grupo de los Veinte fue compuesto, entre 1997 y 1999, por 14 países, luego por 22, y más tarde por 33. Al principio, no se conocía por una "G" seguida de un número, sino por el Grupo Marco de Manila, una célula de crisis para gestionar la tormenta financiera que afectaba a la región entonces más dinámica del mundo, es decir, Asia

17192 G-20 (F).indd 46 19/9/12 17:22:27

Oriental. Bajo el impulso de Singapur y el apoyo de Estados Unidos, el colectivo de Manila se convirtió en un grupo de coordinación, extendiéndose más allá de Asia-Pacífico. El grupo creció y se convirtió en el G-33, y sus miembros expresaron por sí mismos el sentimiento de ser demasiado numerosos. Los ministros de Finanzas del G-7 propusieron un aligeramiento y así se obtuvo el G-20.

El nuevo grupo era el fruto de una dosificación, combinando tamaño del Producto Nacional Bruto (PNB) y representatividad regional. Así funcionó de 1999 a 2008, en una relativa ausencia de notoriedad. Surgieron entonces el estallido de la burbuja inmobiliaria estadounidense y el engranaje de las crisis económicas de los países desarrollados. Francia, entonces presidenta de la Unión Europea, respaldada por Gran Bretaña, solicitó una reunión de urgencia en la cumbre. Una reunión que, a petición de los europeos, debería tener lugar en Washington. La Casa Blanca dio su acuerdo. Pero ¿quiénes serían los invitados? ¿Por qué no el G-20? El grupo funcionaba a nivel ministerial desde hacía casi 10 años; solo hacía falta ascenderlo de un grado. De esta manera, se ponía fin a una laboriosa negociación diplomática con respecto a la lista de participantes para la cual ya no había tiempo.

La composición del G-20, establecida en 1999, no es del todo arbitraria. Parece lógico que figuren países como México, Brasil, India o China, que ya a principios de los años ochenta eran calificados como "mercados emergentes" por los actores financieros. Se encuentran también Argentina, Indonesia, Turquía y Sudáfrica, nombrados, a finales de los noventa, los nuevos "grandes mercados emergentes", antes de que los inversores internacionales inventaran los acrónimos, ahora conocidos, como BRIC (Brasil, Rusia, India y China), y menos conocidos como VISTA (Vietnam, Indonesia, Sudáfrica, Turquía y Argentina), CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica) o MIST

17192 G-20 (F).indd 47 19/9/12 17:22:27

(México, Indonesia, Corea del Sur y Turquía). Tampoco fue una sorpresa que el Grupo de los Veinte incluyera a los Estados del G-8, ya que fueron los ministros de Finanzas del G-7 los que esbozaron la lista. Más tarde, en 2008, pasar de reunión ministerial a cumbre de Estados no fue una idea del todo inédita. Fue lanzada a partir de 2005 por el primer ministro canadiense, Paul Martin, y sostenida por algunos de sus compatriotas y por intelectuales de todas partes —Turquía, India, Estados Unidos, México, Sudáfrica—. No existía foro de diálogo, a nivel de Estados, que incluyera, sin distinción, a países desarrollados y en desarrollo. Las instituciones mundiales como la ONU y el Fondo Monetario Internacional (FMI) no habían logrado sobrepasar la división Norte-Sur en su modo de deliberar. Los dos principales "G" de la cooperación informal, el G-8 y el G-77, seguían prolongando esta dicotomía. Para grandes países a la vez ricos y pobres, como China, India o Brasil, y por lo tanto desde el punto de vista del orden mundial, la fractura Norte-Sur ya no era tan nítida y su oposición se volvía menos operante. Se podía sentir una cierta obsolescencia de las representaciones geopolíticas corrientes y el G-20 aportaba una primera respuesta a la necesidad de reforma.

Uno de los *leitmotiv* de las discusiones sobre el G-20, tanto en boca de sus promotores como en la de sus detractores, es que el grupo no es suficientemente, o de ninguna manera, legítimo. El G-20, como se suele subrayar, no reúne a todos los países del planeta, a diferencia de la ONU. No se hallan, en particular, los llamados países "menos desarrollados". Basarse en este hecho, totalmente cierto, para medir objetivamente la legitimidad del G-20, es olvidar que, precisamente, la legitimidad no es una noción objetiva, sino fundamentalmente política. El historiador Pierre Rosanvallon mostró cómo, en el funcionamiento interno de las democracias, la legitimidad depende de una noción de interés general que no puede ser

17192 G-20 (F).indd 48 19/9/12 17:22:27

definida más que por la mayoría aritmética, y que además evoluciona con el tiempo[1]. En el caso de la sociedad internacional, la legitimidad se evalúa en función de la coherencia entre las normas colectivas aceptadas en un determinado momento histórico y las acciones de los que las comparten.

Por lo tanto, la legitimidad internacional se apoya sobre un juicio que no se obtiene simplemente sumando a los Estados. Dicho esto, si la legitimidad del G-20 derivara exclusivamente de criterios cuantitativos, se podría señalar que la mayoría de la población mundial que vive bajo el umbral de la pobreza no reside en los llamados países "menos desarrollados", sino en los "emergentes". Esto es debido al desarrollo generalmente muy desigual de estos últimos, un fenómeno amplificado por el tamaño demográfico de algunos de ellos, encabezados por China e India. Todos los "emergentes" participan en el G-20, por lo que la mayoría de los habitantes más pobres del planeta están representados. Además, la transformación del Sur, que ilustra el auge de los "emergentes", conlleva una redefinición de la problemática de la pobreza, que se convierte de hecho en una problemática transnacional de desigualdad.

Por otra parte, la legitimidad de una entidad internacional se juzga en la medida de lo que se espera de ella. Ahora bien, se trata igualmente de una cuestión de interpretación política, se trate de clubes informales —G-8, G-77, G-20— o de la ONU, cuya lista de tareas ha aumentado de manera considerable desde 1945. Poco tiempo después de la Guerra Fría, las críticas se multiplicaron con respecto a la ONU y al FMI, de los cuales se decía que carecían de legitimidad. A la primera se le reprochaba que no cumpliera su misión de paz y desarrollo, de estar minada por una burocracia pletórica, de asuntos de corrupción recurrentes, y sobre todo de dar únicamente el derecho de veto, en las decisiones estratégicas, a cinco países de 200. Al FMI se le acusaba de haber

17192 G-20 (F).indd 49 19/9/12 17:22:27

intervenido brutalmente en las crisis financieras de los años noventa, imponiendo a los países deudores un rigor que no se les exigía a los acreedores. Se consideraba también que el Fondo daba demasiado poder de decisión a los occidentales, y molestaba el hecho de que estuviera siempre dirigido por un europeo. Hoy en día, cuando se opone una ONU "legítima" a un G-20 "ilegítimo" o "no lo suficientemente legítimo", parece que se nos olvidan las insuficiencias de aquella, que hace poco se consideraba que debilitaban su legitimidad y que requerían una amplia reforma, que incluso la organización deseaba, y sigue deseando, poner en marcha.

En el caso de los "G-20 escépticos" más radicales, llegaron a temer que el Grupo de los Veinte reemplazara a la ONU. Sin embargo, en las declaraciones, al igual que en las iniciativas del G-20, es difícil distinguir cualquier intención de OPA del primero a la segunda. Al contrario, todo indica que el conjunto de los miembros del Grupo, incluida la Unión Europea (que al no ser un Estado no tiene voto en la Asamblea General de las Naciones Unidas), reconoce la necesidad de conservar un lugar de congregación de todas las naciones del planeta. En el caso de los "pro G-20", se sostuvo que el déficit de legitimidad del que sufría el grupo con respecto a la ONU sería compensado por su mayor eficacia. Contrastándolo con la pesadez del funcionamiento de las Naciones Unidas, se subrayó que el G-20 pudo coordinarse rápidamente en 2008 para limitar los daños de la crisis financiera, y que tuvo un papel decisivo en la reforma de los derechos de voto en el FMI, anunciada en 2010. Pero aun así, medir la eficacia de una entidad internacional depende de la misión que se le atribuye. El objetivo del G-20 —ser un foro de discusión— es incomparablemente más limitado que el de las principales organizaciones internacionales y, sobre todo, no pretende ningún poder, ni legislativo ni ejecutivo.

El G-20, tal y como funciona actualmente, no tiene vocación de dirigir el mundo. Es un lugar de concertación

17192 G-20 (F).indd 50 19/9/12 17:22:27

que tiene por mérito esencial el de reunir alrededor de la misma mesa a actores que tenían más la costumbre de enfrentarse que de razonar juntos. El presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durão Barroso, de gran experiencia en gestión supranacional, considera que el propio hecho de que estos actores estén comprometidos en un proceso colectivo para enderezar los desequilibrios mundiales debería ser reconocido por lo que es: "Un enorme progreso que no podría haber sido posible hace unos años"[2]. El orden mundial conoce un momento de conmoción mayor, de una amplitud inusual en la historia internacional que, al igual que en otras épocas, incita a la creatividad diplomática. Fue el caso a finales del siglo XIX, cuando las primeras organizaciones internacionales planetarias fueron creadas: organizaciones gubernamentales —desde la Oficina Internacional de Higiene Pública (futura Organización Mundial de la Salud, OMS) hasta la Unión Interparlamentaria (precursora de la Sociedad de Naciones, SDN)—, y no gubernamentales —como la Cruz Roja—. Otro momento crucial del orden mundial fue el año 1945, que produjo el sistema onusiano y las instituciones de Bretton Woods. Hoy, la herencia del fin de la Guerra Fría, combinada con el ascenso de los países "emergentes", engendra una nueva situación de la cual se percibe la amplitud, pero no se pueden medir sus consecuencias con precisión.

El G-20 es a la vez la ilustración y el espejo de este momento histórico, que obliga de nuevo a replantearse la regulación de las relaciones internacionales y a hacer prueba de creatividad diplomática. En este contexto, el G-20 funciona como un centro de investigación. Es una plataforma de observación de las mutaciones socio-económicas del mundo. Una de las actividades importantes del Grupo de los Veinte es, así, recurrir a la valoración de organizaciones especializadas como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización Internacional

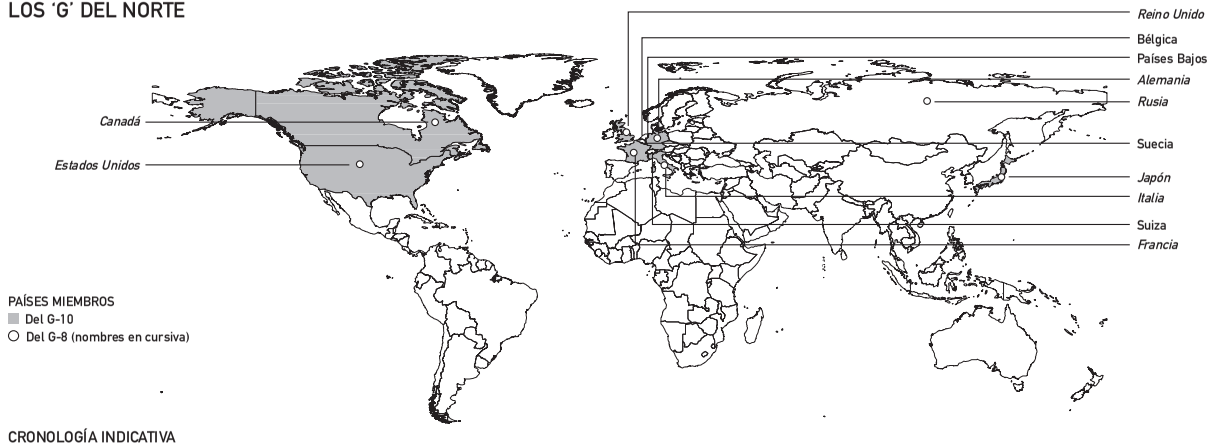
17192 G-20 (F).indd 51 19/9/12 17:22:27

del Trabajo (OIT) o la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) para elaborar un examen general del estado del planeta en cuanto a temas clave como la fiscalidad, el crecimiento, el empleo o la alimentación. El G-20 también es un lugar de experimentación. Los llamados Estados del "Norte" aprenden a trabajar de manera igualitaria con los denominados Estados del "Sur". El conjunto de Estados establece nuevos canales de comunicación con las regiones del mundo, no solo con la Unión Europea, sino también con otras organizaciones regionales regularmente invitadas a la cumbre del G-20. Países muy diferentes, religiosos y laicos, democráticos y autoritaristas, muy desarrollados y menos desarrollados, definen de manera colectiva una agenda de discusión sobre cuestiones concretas. El Grupo de los Veinte se convertirá, o no, en una entidad más formal e institucionalizada. Es un problema relativamente secundario. Lo esencial, en estos momentos, es tener un marco operacional en el que concebir el futuro de la cooperación internacional.

17192 G-20 (F).indd 52 19/9/12 17:22:28

17192 G-20 (F).indd 53

MAPA 1
LOS 'G' DEL NORTE



CRONOLOGÍA INDICATIVA

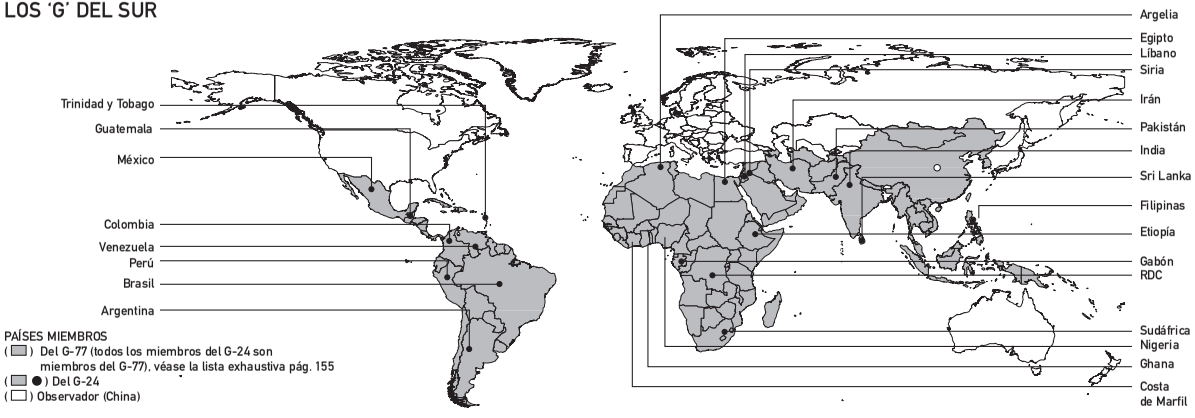
'G' DEL NORTE (○)		'G' DEL SUR (●)
1961 – Creación del Grupo de los Diez (G-10) en coordinación con el FMI.	1960 (○)	
1964 – Suiza se une al G-10.	(○)(●)	1964 – Lanzamiento oficial del G-77 paralelamente a la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
1973 – Encuentro del "Grupo de la Biblioteca" o G-4 (Alemania Occidental, Francia, Estados Unidos, Reino Unido).	1970 (●) (○)	1971 – Creación del Grupo Intergubernamental de los Veinticuatro para Asuntos Monetarios Internacionales y Desarrollo o G-24 en coordinación con el G-77.
1975 – Oficialización del G-6 en Rambouillet (el G-4 más Italia y Japón).	(○)	
1976 - El G-6 se convierte en el G-7 con la incorporación de Canadá.	(○)	

FUENTE: ATELIER DE CARTOGRAPHIE DE SCIENCES PO, 2011, CON DATOS DEL G10, WWW.G10.ORG.

19/9/12 17:22:28

17192 G-20 (F).indd 54

MAPA 2
LOS 'G' DEL SUR



'G' DEL NORTE (○)		'G' DEL SUR (●)
1981 – Creación del término "mercados emergentes" por un economista del Banco Mundial.	1980 (○)(●)	1981 – Lanzamiento por parte del G-77 en Caracas del Programa de Acción para la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CEPD). China se convierte en un miembro invitado del G-24.
1985 – Firma de los Acuerdos del Plazza por el G-7 ratificando una fuerte baja del dólar.	(○)	
1997 – El G-7 se convierte en el G-8 con Rusia. Mantenimiento del G-7 Finanzas sin Rusia.	1990 (●)	1994 – Crisis monetaria mexicana.
1998 – Crisis financiera rusa. El FMI ratifica los Nuevos Acuerdos para la Obtención de Préstamos (NAP) por iniciativa del G-10.	(○)(●)	1997 – Crisis financiera asiática.
	(○)(●)	1998 – "Declaración de Caracas II" del G-24. Llamamiento a la responsabilización de los países desarrollados.
	1999 (○)(●)	
2000 – Apertura del diálogo del G-8 con África.	2004	2000 – El G-77 tiene 131 miembros y organiza la primera Cumbre del Sur en Cuba, 2004.

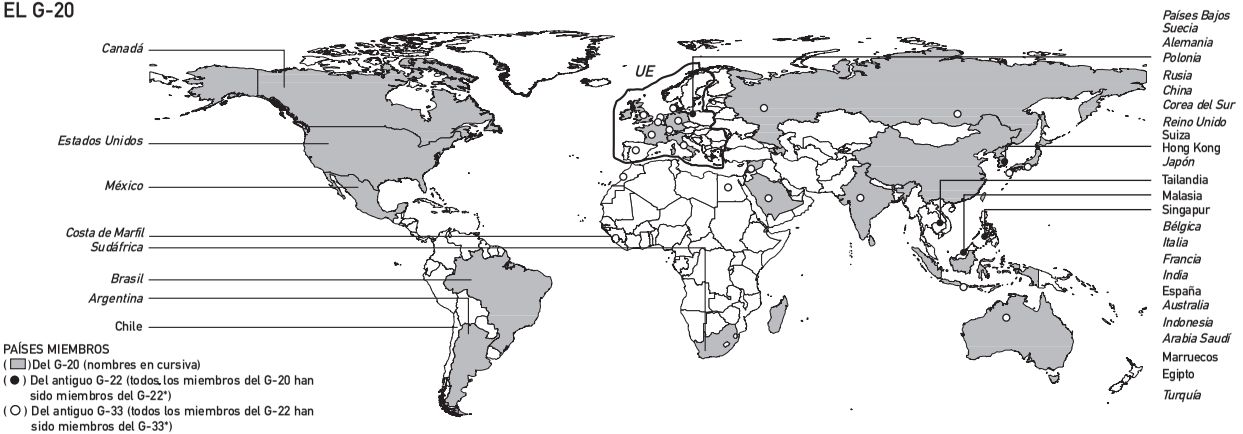
FUENTE: ATELIER DE CARTOGRAPHIE DE SCIENCES PO, 2011, A PARTIR DE INTERGOVERNMENTAL GROUP OF 24 (G24), WWW.G24.ORG, Y THE GROUP OF 77 AT THE UNITED NATIONS (G77), WWW.G77.ORG

19/9/12 17:22:28

17192 G-20 (F).indd 55

MAPA 3

EL G-20



PAÍSES MIEMBROS
( )Del G-20 (nombres en cursiva)
(●) Del antiguo G-22 (todos los miembros del G-20 han sido miembros del G-22*)
(○) Del antiguo G-33 (todos los miembros del G-22 han sido miembros del G-33*)
* Salvo la Unión Europea

CRONOLOGÍA INDICATIVA

Presidencia	(■)	1997. Constitución del G-22 paralelamente al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), con la participación del FMI.
Canadá	1998	
India	(■)	Marzo de 1999. Ampliación del G-22 al G-33, en coordinación con el G-8.
México	(■)	
Alemania		Diciembre de 1999. Refundición del G-33. Lanzamiento del G-20 anunciado por el G-8. El G-20 reúne a ministros de finanzas y gobernadores de bancos centrales.
China	2005	
Australia		
Sudáfrica		
Brasil	(■)	2008. El G-20 se convierte en una cumbre de Estados.
Reino Unido	2009	
Corea del Sur		
Francia	2011	
México		

FUENTE: ATELIER DE CARTOGRAPHIE DE SCIENCES PO, 2011, A PARTIR DE G20, WWW.G20.ORG

19/9/12 17:22:29

NOTAS

1. Pierre Rosanvallon, *La Légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, París, Seuil, 2008.
2. José Manuel Durão Barroso, "The G20. Putting Europe at the Centre of the Global Debate", Debate en sesión plenaria del Parlamento Europeo sobre el G-20, Estrasburgo, 24 de noviembre de 2010.

17192 G-20 (F).indd 56 19/9/12 17:22:29

CAPÍTULO 1

EL G-20 EN LA CONSTELACIÓN DE LOS 'G'

1. EL ASENTAMIENTO DEL G-20: 1997-2008

¿De dónde proviene el G-20? No se puede comprender el estatus diplomático de este grupo sin antes conocer su origen. Pero ¿cómo relatar la historia de una entidad en la que predomina la cultura oral? Las organizaciones jurídicamente establecidas, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o la Unión Europea (UE), son productoras de textos; el archivo de las deliberaciones, comunicaciones y declaraciones es esencial. La abundancia de los documentos permite reconstituir la historia de estas, con el límite de su propia transparencia y la de sus principales actores. Una institución informal como el G-20, sin base jurídica, produce lógicamente muchas menos huellas escritas o accesibles al público. Peter Hajnal señalaba que, cuando el G-20 se reunía a nivel ministerial, lo esencial de la documentación producida era el comunicado final de las reuniones[1]. Esto sigue siendo cierto en el caso del G-20 reunido a nivel de jefes de Estado y de Gobierno. Por ello, escribir la historia del Grupo de los

17192 G-20 (F).indd 57 19/9/12 17:22:29

Veinte requiere observar lo que es manifiesto, pero no necesariamente expresado —por ejemplo, la evolución del formato de las reuniones y de la agenda— o incluso reconstituir la trayectoria de sus subconjuntos (los países del G-7 o los países emergentes, e incluso los miembros individuales).

1.1. UNA PERPETUACIÓN FUNDADA SOBRE UNA VOLUNTAD POLÍTICA

Como muestra de su perpetuación progresiva, el Grupo de los Veinte decidió, en 2007, escribir su propia historia. La redacción de esta fue realizada por representantes oficiales de los miembros del G-20. El equipo de redactores, dirigido por un antiguo director del Banco Central de Canadá, tenía además una fuerte representación canadiense, mientras que otros miembros del G-20, como Corea del Sur y Arabia Saudí, no formaban parte de él. El informe, entregado en la reunión del G-20 de noviembre de 2007, fue publicado por la Universidad de Toronto[2]. Este informe aporta numerosos datos factuales sobre los principios del G-20. También expresa una visión consensual, "políticamente correcta". Lo que es, en cierto modo, su interés, ya que es el autorretrato de una institución y revela su ambición: la de ascender más que la de perpetuarse. Al recibir el informe, el presidente sudafricano, Thabo Mbeki, declaró que el documento mostraba que "una nueva institución se había establecido desde hacía menos de diez años y que se había convertido en un actor central de la arquitectura financiera global, contribuyendo eficazmente a la estabilidad económica y financiera del mundo"[3]. La voluntad, por parte de un cierto número de actores, especialmente Canadá y Sudáfrica, de inscribir en el espacio internacional un nuevo lugar de concertación y de propuesta aparece por lo tanto bastante pronto en la trayectoria del G-20.

17192 G-20 (F).indd 58 19/9/12 17:22:29

Esta voluntad política, reforzada más tarde por la de actores de mayor peso, comenzando por Estados Unidos, ha sido indispensable no solo para permitir la existencia de una entidad como esta, sino también para que se hiciera oír en la escena internacional. Se deben tomar en cuenta otros dos datos para comprender por qué emergió el G-20, y sobre todo por qué fue puesto en marcha a finales de los noventa. A menudo se ha dicho y escrito que el G-20 era una extensión del G-7 y del G-8, e incluso que el G-20 ya había reemplazado al G-8. Este análisis lleva a confusión, ya que el G-8, como se verá más adelante, depende de una lógica política fundamentalmente diferente de la del G-20. Lo cierto es que la legitimidad del G-7 fue cada vez más criticada a principios de los noventa, momento en que las voces se multiplicaron para reclamar su ampliación.

Una de las intervenciones más conocidas a este respecto fue la de Zbigniew Brzezinski, antiguo consejero de los presidentes estadounidenses Jimmy Carter y George H. W. Bush, que en un artículo para el diario *The New York Times* del verano de 1996 propuso abrir el G-7 a cuatro países ya entonces llamados "emergentes": Brasil, China, India y Rusia[4]. Esta última se unió al grupo al año siguiente, con el apoyo marcado de Estados Unidos. En 1997, el G-7 se transformó así en el G-8, pero siguió concertándose a nivel de ministros de Finanzas y de gobernadores de bancos centrales de las siete "viejas" economías capitalistas.

La primera apertura del G-8 a los países del Sur se remonta al año 2000, cuando Japón tomó la iniciativa de invitar a la clausura de la cumbre de Okinawa a los presidentes de tres potencias africanas —Sudáfrica, Argelia y Nigeria— y al primer ministro de Tailandia. Cuando Francia presidió el G-8 en 2003, en Evian, retomó esta iniciativa aumentando considerablemente el número de invitados: los cincos representantes de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África,

17192 G-20 (F).indd 59 19/9/12 17:22:29

más conocida por su acrónimo inglés NEPAD (New Partnership for Africa's Development), es decir, Sudáfrica, Argelia, Egipto, Nigeria y Senegal, pero también Malasia y Marruecos, representantes respectivamente del Movimiento de Países No Alineados y del G-77, al igual que cuatro Estados "emergentes", Brasil, China, India y México. Al año siguiente, en 2004, el G-8 se reunió en círculo cerrado, bajo la presidencia estadounidense y en un contexto de tensión alrededor de la guerra de Iraq. El diálogo con los "emergentes" fue retomado un año más tarde bajo el impulso de Gran Bretaña, que invitó a la cumbre de Gleneagles a Brasil, China, India, México y Sudáfrica. Alemania propuso asociar sistemáticamente estos cinco países a la preparación y celebración de las cumbres del G-8. Así fue instituido el principio del "Proceso de Heiligendamm" o del "Grupo de los Cinco" ("Outreach 5"). Estos Estados, representativos por su tamaño económico, como China y Brasil, o por su posición regional, como Sudáfrica, se convirtieron en invitados permanentes del G-8.

Sin embargo, cabe señalar que el G-8 no se transformó en G-13. La cuestión de modificar o no la composición de los miembros del G-8 no estaba a la orden del día. Era y sigue siendo demasiado complejo a nivel diplomático —al igual que el espinoso problema de la representatividad de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU—. Además, la coexistencia de un G-20 más influyente al lado del G-8 hizo que esta cuestión se volviera menos importante.

1.2. LA CRISIS ASIÁTICA: DEL G-22 AL G-33

El hecho de que el G-7 comenzara, poco después del fin de la Guerra Fría, a ser percibido como un grupo que perdía legitimidad, ya que era cada vez menos representativo de los

17192 G-20 (F).indd 60 19/9/12 17:22:29

equilibrios mundiales, favoreció la emergencia del G-20. Las condiciones que, de manera concreta, permitieron su lanzamiento tuvieron que ver con la crisis financiera asiática de los años 1997-1998. Esta crisis, que afectó al conjunto de Asia Oriental —con la notable excepción de China, entonces mucho menos introducida en la dinámica de la globalización—, provocó, en el otoño de 1997, una reunión de urgencia, en Filipinas, de representantes del Fondo Monetario Internacional (FMI), del Banco Mundial (BM) y de 14 países de Asia-Pacífico, y puso en marcha un marco de concertación llamado el *Manila Framework Group* (o Grupo Marco de Manila)[5].

A petición del primer ministro de Singapur, respaldado por otros líderes asiáticos, Estados Unidos prolongó esta iniciativa con la construcción de un Grupo de los Veintidós o G-22, a veces llamado *Willard Group* por el nombre del hotel de la capital estadounidense donde tuvieron lugar las reuniones. El G-22 fue el ancestro del G-20[6]. Reunió a gobernadores de bancos centrales y ministros de Finanzas que representaban a la vez potencias del G-7 —que poseían la mayoría de los votos en el FMI, actor central en la gestión de la crisis de 1997-1998—, y países asiáticos, así como otras naciones igualmente afectadas por la tormenta financiera de la década de 1990, como México, Argentina o Rusia[7]. La composición del G-22 reflejaba por lo tanto dos datos: la voluntad de contener los efectos en cadena de una sacudida económica en la región más dinámica del mundo, Asia Oriental, y la percepción de que esta sacudida era en realidad la manifestación de una creciente interdependencia a nivel global.

En el otoño de 1998 tuvo lugar el encuentro anual del APEC, el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico[8]. Sus representantes declararon en aquella ocasión alegrarse del trabajo realizado para "mejorar la coordinación [de los Estados] con el sector privado por la prevención y la resolución

17192 G-20 (F).indd 61 19/9/12 17:22:29

ordenada de las crisis financieras internacionales". Los líderes de la región añadieron: "Pensamos que sería extremadamente útil continuar este trabajo a través de un proceso que implique a la vez a los países industrializados y a las economías 'emergentes'. Estamos de acuerdo en que un foro como el G-22 en un formato más amplio sería adecuado para cumplir este objetivo"[9].

Tuvieron lugar varias discusiones entre los países más influyentes del FMI para estudiar la posibilidad de unir el trabajo de un G-22 ampliado al de un Comité provisional del Fondo —un consejo de orientación que desde entonces se ha convertido en el Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI)—. Pero este debate tropezaba con la cuestión de la representatividad mundial de las instancias de decisión del FMI: la institución no era entonces lo suficientemente madura para abordar este asunto de frente y no se arriesgó, a través de un diálogo formal con los países "emergentes", a abrir la vía a una negociación a largo plazo sobre la presencia de estos en su seno. Finalmente, fue el apoyo del G-8 el que permitió la creación, en marzo de 1999, de un nuevo G-22, enriquecido por 11 miembros[10], convirtiéndose así en el G-33. No obstante, desde la primera reunión, los miembros del G-33 experimentaron los límites de un diálogo con tal cantidad de participantes. Poco tiempo después, el G-7 Finanzas —los ministros de Finanzas del G-8 menos Rusia— reflexionó sobre la manera de producir un instrumento de concertación más eficaz y por lo tanto más ligero. Tras las recomendaciones del G-7 Finanzas, el G-8 anunció, en junio de 1999, que obraba por un "establecimiento de un mecanismo informal de diálogo entre los países de importancia sistémica, en el marco del sistema institucional nacido de Bretton Woods"[11].

Algunos meses más tarde, el G-7 Finanzas confirmó la constitución de un nuevo grupo, destinado a reemplazar al

17192 G-20 (F).indd 62 19/9/12 17:22:29

G-33: "En diciembre, en Berlín, invitaremos a homólogos de un cierto número de países de importancia sistémica de regiones del mundo entero. Los presidentes de la Unión Europea y del Banco Central Europeo estarán invitados. Además, con el fin de garantizar una comunicación efectiva con el FMI y el Banco Mundial, invitaremos al presidente del Banco Mundial y al director general, al igual que a los presidentes del Comité provisional y del Comité de Desarrollo del FMI, que serán miembros de pleno derecho del grupo. Agradecemos a Paul Martin [ministro de Finanzas de Canadá] haber aceptado dirigir este grupo durante sus dos primeros años"[12].

1.3. UN G-20 FORMADO POR 'PAÍSES DE IMPORTANCIA SISTÉMICA'

El G-20 fue lanzado en Alemania en el invierno de 1999. Varios países presentes en la formación histórica del grupo no formaban parte del G-20, en particular Singapur, que había animado a Estados Unidos a poner en pie el antiguo G-22. El hecho de que el G-20 reuniera, en aquel momento, a ministros y no a jefes de Estado o de Gobierno, lo que suscitaba una menor atención mediática, facilitó sin duda la delicada operación de reducir el G-33, y por tanto de excluir a 14 miembros (13+1 para dar un escaño a la Unión Europea), de los cuales algunos, principalmente los asiáticos, habían participado en el origen de este proyecto de cooperación[13]. Si bien esta evolución fue facilitada, no fue realmente aceptada unánimemente. La composición del G-20 era inevitablemente en parte arbitraria. El criterio de selección —"países de importancia sistémica"— podía, y sigue pudiendo, interpretarse de diferentes maneras. La desaparición de Suecia y de los Países Bajos, en el momento de la transformación del G-33 en el G-20, fue criticada por privar al nuevo

17192 G-20 (F).indd 63 19/9/12 17:22:29

grupo de la experiencia histórica de estos países en materia de préstamos y ayudas al desarrollo. Se discutió además el mantenimiento de Argentina que, al igual que Sudáfrica, no formaba, ni sigue formando parte, de las 20 primeras economías mundiales.

A pesar de ello, durante los primeros años, los debates sobre la pertinencia de la composición del G-20 fueron discretos. Resurgieron de manera más visible cuando el G-20 pasó de encuentro ministerial a cumbre de Estados. Veremos más adelante cómo esta problemática sobrepasa al G-20, o más bien cómo el G-20 pone en evidencia cuestiones fundamentales relativas a la representatividad de las instituciones internacionales heredadas de 1945.

El G-20 se convirtió en un foro de Estados en 2008. La iniciativa fue anunciada por Estados Unidos, pero proviene en realidad de Francia, respaldada por Gran Bretaña. París y Londres, cuyos lazos se habían reforzado, compartían el mismo análisis en cuanto a carencias de las organizaciones internacionales existentes. En una entrevista concedida al diario *Le Monde*, el primer ministro británico, Gordon Brown, declaró en marzo de 2008: "Francia y Gran Bretaña pueden trabajar mano a mano con intereses comunes y valores compartidos. Es el caso, como lo veréis en las próximas semanas, de las reformas de las instituciones internacionales nacidas en 1945: ONU, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional. Estas organizaciones ya no corresponden a los retos de 2008. El presidente Sarkozy y yo tenemos los mismos proyectos y trabajamos en tándem"[14].

Poco tiempo después, Francia, entonces presidenta de la Unión Europea, llegó a convencer al presidente estadounidense George W. Bush, a pesar de su escasa inclinación hacia el multilateralismo, de reunir a los jefes de Estado y de Gobierno de las 19 naciones del G-20 para entenderse sobre medidas de urgencia frente a la crisis en curso. La espectacular crisis

17192 G-20 (F).indd 64 19/9/12 17:22:29

de 2008, que muchos compararon con la de 1929, había sido engendrada en Estados Unidos; parecía lógico que Washington fuera el anfitrión de tal reunión. El presidente G. W. Bush aceptó aquel papel. Es cierto que su decisión fue simplificada por el hecho de que la cumbre reunía a países miembros de una estructura que funcionaba desde hacía alrededor de una década —el G-20 de ministros de Finanzas y de gobernadores de bancos centrales—, lo que evitaba a priori un rompecabezas diplomático con respecto a la lista de participantes. El criterio de inclusión, "país de importancia sistémica", tenía igualmente el mérito de existir, aunque, como ya se ha visto, no había puesto fin al debate sobre la representatividad del G-20.

Incluso antes del impulso franco-británico para convertir el G-20 en lo que es ahora, la idea de un *Leaders' 20 Summit* o "L-20" ya había surgido. Uno de los más férreos defensores de esta idea fue Paul Martin, antiguo ministro de Finanzas de Canadá, testigo por lo tanto de los comienzos del G-20 que presidió durante tres años. Una vez convertido en primer ministro, defendió regularmente, y en particular en un artículo de *Foreign Affairs* titulado: "Una respuesta global a los problemas globales"[15], una transformación del G-20 en cumbre de Estados. En este artículo, señalaba que el G-20, que había permitido la mejora de la coordinación económica global, iba a convertirse en un "L-20" con el fin de extender esta cooperación al ámbito político.

El concepto de "L-20" fue debatido en el seno de la comunidad de expertos y analistas de las relaciones internacionales. El politólogo John J. Kirton, fundador del grupo de investigación sobre el G-8 en la Universidad de Toronto, distinguió tres corrientes de opinión en el debate sobre el "L-20"[16]. En primer lugar, los opositores —*the rejectionists*— del "L-20", que no querían una extensión política de la agenda económica del G-20. En segundo lugar, los partidistas de

17192 G-20 (F).indd 65 19/9/12 17:22:29

una consolidación —*the reinforcers*— del grupo en un "L-20" que coexistiría con instituciones internacionales ya establecidas. En tercer y último lugar, los defensores de una sustitución —*the replacers*— del G-8 por el "L-20". Fue, finalmente, el segundo enfoque, el de los *reinforcers*, el que prevaleció, ya que el G-20 se ha convertido en una cumbre de Estados, y que hasta hoy no ha sustituido a ninguna de las instituciones existentes, ni siquiera al G-8, a pesar de las múltiples predicciones o deseos expresados de su desaparición inminente. La única diferencia entre lo que preconizaban los *reinforcers* y lo que pasó en realidad es el hecho de que el G-20 cambió de estatus, pero no de nombre. Guardar la misma denominación permitía conservar la impresión de continuidad, y por lo tanto disminuir el riesgo —sin embargo inevitable— de reanimar una polémica sobre la composición del grupo.

2. LA MULTIPLICACIÓN DE LOS 'G' Y OTRAS AGRUPACIONES DE ESTADOS DESDE 1945

¿Qué lugar ocupa hoy en día el G-20, en lo que Raymond Aron llamaba la "constelación diplomática"[17], en la multitud de lugares donde se negocian las relaciones internacionales? ¿Cuál es su posición exacta en el conjunto de los "G", estos grupos informales de Estados, también llamados "clubes", "comités", "comunidades"? ¿Por qué desencadena el G-20 nuevas reacciones de curiosidad, desconfianza u optimismo? Y sobre todo, ¿por qué ahora?

El G-7 y el G-8 son conocidos por el público en general desde hace algunas décadas. El G-20 surgió en la escena mediática más recientemente, al mismo tiempo que la crisis financiera, catalizada en 2008 por el estallido de la burbuja inmobiliaria estadounidense. Sin embargo, el Grupo de los Veinte ya existía como instrumento de cooperación económica

17192 G-20 (F).indd 66 19/9/12 17:22:29

internacional desde hacía alrededor de 10 años. Por otra parte, otros "G" ya se habían asentado mucho antes, algunos incluso prácticamente después de la Segunda Guerra Mundial, sin recibir la misma publicidad.

2.1. 'G' DEL NORTE 'VERSUS' 'G' DEL SUR

Así, en 1962 fue creado el G-10, reuniendo a representantes de 10 países industrializados[18], dispuestos a paliar las eventuales carencias presupuestarias del FMI frente al aumento de los préstamos. Esta agrupación de las economías más desarrolladas se hizo sobre un fondo de crisis del dólar, en unos Estados Unidos endeudados por su implicación en la guerra de Vietnam y enfrentados a la creciente dificultad de respetar la regla de convertibilidad de su moneda en oro, un principio establecido por los acuerdos de Bretton Woods. Fue el G-10 el que organizó el Acuerdo de Smithsonian *(Smithsonian Agreement)* en 1971, con el que se aprobó la decisión del presidente Richard Nixon de suspender la convertibilidad del dólar. Pese a que su flujo de actividad ha variado en el transcurso de los años, este grupo sigue funcionando hasta la fecha como una instancia de reflexión y de propuesta, en coordinación con el FMI. Sobre todo, el G-10, que iba a ser integrado por ministros de Finanzas y gobernadores de bancos centrales de los países miembros, sirvió de prefiguración, por su modo de funcionamiento informal, al G-5, ancestro del G-7 y del G-8.

En noviembre de 1971, 24 países del Sur[19] estimaron que se debía crear una instancia capaz de contrapesar al G-10 y establecieron el G-24, es decir, el Grupo Intergubernamental de los Veinticuatro para Asuntos Monetarios Internacionales y Desarrollo. Sin embargo, la idea de hacer un "G del Sur" no era nueva, ya que el G-77 fue lanzado en junio de 1964 y oficializado por la "Declaración Conjunta de los

17192 G-20 (F).indd 67 19/9/12 17:22:29

Setenta y Siete Países"[20], cuya puesta en pie fue inspirada por la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en marzo del mismo año.

Como señala el historiador del FMI, James M. Boughton[21], la cooperación entre Estados del Sur, a pesar de haberse hecho camino durante la Guerra Fría, y en cierto modo posteriormente, no fue tan evidente como la coordinación entre naciones del Norte. El contexto de la descolonización, la gran diversidad de las situaciones de países llamados en vías de desarrollo, su gran número, y finalmente su mínima experiencia en negociaciones internacionales, hicieron del proyecto de coalición del Sur una empresa mucho más arriesgada. Pero tanto el G-77 como el G-24 señalaron la voluntad tangible de toda una parte del planeta, hasta entonces poco escuchada, o incluso silenciosa, a la hora de expresarse en la escena diplomática. Podían, a partir de ese momento, apropiarse, al menos en la forma, de los nuevos instrumentos de diálogo que ilustraron precisamente la aparición de esos grupos constituidos paralelamente a las instancias oficiales.

2.2. EL SISTEMA ONUSIANO Y LOS ACTORES REGIONALES

El sistema internacional que se puso en marcha con el fin de la Segunda Guerra Mundial produjo simultáneamente las instituciones formales de las Naciones Unidas y sus numerosas agencias y, por otro lado, estructuras informales más o menos complementarias de las primeras. Por ejemplo, los acuerdos de Bretton Woods, citados anteriormente, fueron firmados en julio de 1944 y abrieron la vía al asentamiento del FMI y del Banco Mundial. La primera reunión de los gobernadores de estos dos organismos tuvo lugar en 1946. Ahora bien, 10 años más tarde, en mayo de 1956, 18 países industrializados miembros del FMI se reunieron fuera de la institución para renegociar con Argentina la deuda que esta

17192 G-20 (F).indd 68 19/9/12 17:22:29

había contraído. Fue el lanzamiento del Club de París[22]. Este grupo de Estados acreedores que, al igual que los "G", nunca se dotó de un marco jurídico sigue existiendo hasta hoy con un núcleo duro de miembros permanentes que continúa siendo prácticamente el mismo. Aunque al menos se ha enriquecido con miembros asociados, poniendo así la composición de este club más en acuerdo con la realidad económica mundial.

La creación del sistema onusiano se hizo en un contexto de aumento de iniciativas de cooperación internacional. Esta efervescencia fue, en primer lugar, el producto de una voluntad difusa de diálogo en respuesta a los efectos particularmente destructores de la Segunda Guerra Mundial, al igual que una reacción de contrapeso a la naciente Guerra Fría. Pero también fue la expresión de una cierta insatisfacción de varios actores, principalmente los actores regionales, en detrimento de los cuales se había creado la ONU. En el proceso de concepción de esta organización, la cuestión de la representación de los países fue debatida muy pronto, desde el invierno de 1939-1940, tanto en la Administración estadounidense como entre los aliados. El problema fue saber si los Estados o los representantes de las diferentes regiones del mundo debían integrar el futuro Consejo de Seguridad. El debate fue zanjado, como ya se sabe, a favor de los Estados, aunque la Carta de las Naciones Unidas reconoció el derecho de los países soberanos a organizarse en asociaciones regionales.

La Comunidad Europea, antes de convertirse en la organización internacional que hoy conocemos, de armadura jurídica sólidamente estructurada, fue una nebulosa de movimientos y de agrupaciones de Estados. Por contraste, la reunión de los países del Sudeste Asiático, tras la descolonización de esta región, desembocó en la asociación ASEAN[23], que durante mucho tiempo reivindicó su carácter informal y

17192 G-20 (F).indd 69 19/9/12 17:22:29

sin restricciones legales. Nacida en 1967, la asociación esperó casi 10 años para organizar su primera cumbre de jefes de Gobierno, en 1976, y no tuvo carácter jurídico hasta diciembre de 2008, momento en el que entró en vigor la Carta de la ASEAN. Entre tanto, fue lanzada la cumbre de Asia Oriental o East Asia Summit (EAS), un foro de encuentro entre los miembros de la ASEAN y los tres grandes Estados de Asia del Norte: China, Japón y Corea del Sur. La razón de ser de la EAS —diálogo, coordinación, propuesta—, los temas que trata —regulación financiera, medio ambiente, desarrollo— y su modo de funcionamiento —ausencia de formalismo y búsqueda de visibilidad mediática— hacen de ella una entidad que, a escala regional, recuerda al G-20. Paralelamente, es aún más significativo por el hecho de que la región en cuestión, Asia Oriental, representa una parte considerable de la economía y de las poblaciones mundiales. Aparte de Japón, cuyo desarrollo es más similar al de Europa Occidental, pero que sigue siendo una potencia (tercer puesto mundial), los países de Asia Oriental han visto, de media, triplicarse sus economías durante los 20 últimos años, y el conjunto de la región produce hoy casi el 30 por ciento del producto nacional bruto (PNB) mundial. Más de dos mil millones de individuos, es decir, casi un tercio del planeta, viven en esta región.

2.3. EL G-20 Y LA ALTERACIÓN DE LAS GRANDES LÍNEAS DE REPARTO DEL ORDEN MUNDIAL

El creciente interés que suscita el G-20 a los analistas económicos y políticos no se debe a que representa una nueva forma de cooperación internacional. Los "G" existen desde hace más de medio siglo. Y si los volvemos a situar en la categoría más amplia de todas las instancias no contractuales que se han desarrollado como complemento de las organizaciones

17192 G-20 (F).indd 70 19/9/12 17:22:29

establecidas jurídicamente, el G-20 es a priori un objeto bastante banal en el paisaje diplomático actual. Pero desde un punto de vista más geopolítico, la emergencia del Grupo de los Veinte refleja notablemente las grandes evoluciones de la escena internacional del nuevo milenio. En este sentido, este "G" presenta un carácter inédito. Aparte del G-15, constituido en vísperas de la caída del Muro de Berlin[24], el G-20 es el primer "G" del periodo post-Guerra Fría. Por su composición, ilustra el fin del conflicto Este-Oeste. Es también revelador de la alteración de la línea de reparto Norte-Sur; una alteración que empezó en realidad a principios de la década de 1980, con el debilitamiento de la noción de Tercer Mundo. Finalmente, el G-20 es la primera expresión tangible del hecho de reequilibrar las relaciones de poder en la escena internacional, donde la hegemonía occidental comienza a ser cuestionada.

El conjunto de los "G", heredados del periodo post-1945, puso en evidencia la existencia de una "gobernanza mundial asimétrica" *(asymetric global governance)* según la expresión utilizada por Roy Culpeper[25]. Las creaciones paralelas del G-10 y del G-77, y más tarde del proyecto anunciado del G-24 de elaborar posiciones comunes a los países del Sur sobre los temas abordados por el grupo del Norte, revelaron una lógica de distinción en la dinámica de la cooperación internacional informal. Había de facto dos tipos de "G", los de los pobres y los de los ricos, correspondiendo a dos visiones del mundo y a una cierta divergencia de intereses. Si se analizan actualmente las composiciones respectivas del G-10 y del G-24, salta a la vista el aspecto en parte anacrónico de estas agrupaciones. El G-24 cuenta entre sus miembros con Brasil, India y a título de "invitado especial" desde 1981 con China, es decir, con los "emergentes" representados en el G-20. En cuanto al G-10, comprende a países como Bélgica, Suiza, Países Bajos, Suecia, economías

17192 G-20 (F).indd 71 19/9/12 17:22:29

desarrolladas y miembros fundadores en particular de la OCDE, pero que no forman parte del G-20.

El anacronismo que constituye el mantenimiento de estos dos grupos, G-10 y G-24, no es del todo absoluto. A pesar de que las llamadas economías emergentes son, gracias a su PNB, nuevas potencias —comenzando por China que ocupa el segundo puesto mundial—, uniéndose así al Norte, siguen enfrentadas a problemas del Sur. Si se razona en términos de PNB por habitante, o si, de manera más concreta, se toman en cuenta las zonas de gran pobreza, los problemas de infraestructuras, o incluso la tasa de analfabetismo de estos países, su presencia en un foro de países en desarrollo no es incoherente. Lo que subraya entonces la constitución del G-20 es la imposibilidad de concebir el mundo en función de una división nítida entre Norte y Sur, y de sostener un debate limitado a una representación demasiado simple. Las nuevas potencias son, de hecho, países a la vez ricos y pobres, con desigualdades internas aún más agudas que en las economías maduras. Uno de los mayores desafíos del G-20 es precisamente el de integrar este parámetro.

El G-20 se diferencia también de los grupos formados después de 1945, ya que va más allá de la noción bipolar Este-Oeste que organizó la Guerra Fría. Pero no porque fuera una "ampliación" del G-8, lo que es, como ya se ha visto, un análisis un poco rápido, o incluso inexacto. En efecto, el G-20 no ha hecho desaparecer al G-8, ya que cada grupo posee su propia lógica histórica. Hay que recordar que el G-20 no era solo el resultado de un debate sobre la necesidad de abrir el G-7, sino que era también, y de manera más significativa desde el punto de vista de los actores que lo iniciaron, como Singapur, una instancia de concertación ad hoc concebida en el contexto de la crisis asiática de 1997-1998. El origen del G-7 también estuvo, desde luego, relacionado con

17192 G-20 (F).indd 72 19/9/12 17:22:30

una situación de crisis, la del petróleo de los años setenta, pero en una época en la que la economía mundial estaba dividida entre capitalismo y comunismo.

El G-7 fue primero un G-4. Reunía a los ministros de Finanzas de Estados Unidos, de Gran Bretaña, de Francia y de Alemania Occidental (RFA). Fue el secretario del Tesoro de Estados Unidos, en 1973, el que tomó la iniciativa de invitar a sus homólogos a discusiones informales —literalmente, conversaciones en frente de la chimenea— en la biblioteca de la Casa Blanca, de ahí el otro nombre del G-4, el "Grupo de la Biblioteca" *(Library Group)*. El ministro de Finanzas de Japón fue invitado a otro encuentro el mismo año en Washington, y el grupo se convirtió entonces en G-5. En 1975, Valéry Giscard d'Estaing, que había participado en el "Grupo de la Biblioteca" como ministro de Finanzas y se había convertido entretanto en presidente de la República, lanzó la idea de dar al G-5 —que incluía también ocasionalmente a Italia, formando así un G-6— el estatus de cumbre de Estados. Aprobada al principio por la RFA y más tarde por Estados Unidos, esta idea se definió en Rambouillet, en noviembre de 1975, donde se reunieron los jefes de Estado y de Gobierno de Estados Unidos, Italia, Japón, y de la RFA. Este nuevo G-6 se convirtió al año siguiente en G-7, con la llegada de Canadá.

A diferencia del carácter estrictamente oral e incluso secreto de las reuniones del "Grupo de la Biblioteca", la cumbre de Rambouillet dio lugar a una declaración oficial. El contenido y la selección de términos de esta declaración indicaban, sin ambigüedad, la inscripción del G-6, y más tarde del G-7, en un marco ideológico particular, el del enfrentamiento Este-Oeste. El texto anuncia en la introducción: "Nos hemos reunido porque compartimos las mismas convicciones y las mismas responsabilidades. Somos, cada uno de nosotros, responsables de dirigir una

17192 G-20 (F).indd 73 19/9/12 17:22:30

sociedad abierta, democrática, profundamente ligada a la libertad individual y al progreso social. Nuestro éxito reforzará de manera decisiva el conjunto de las sociedades democráticas"[26].

Más adelante en la declaración, los signatarios se presentan como los representantes de "democracias industriales". Este vocabulario no sería posible, y de hecho no se halla, en los comunicados oficiales del G-20. No solo porque el conflicto Este-Oeste se haya terminado, a favor de lo que se llamó durante la Guerra Fría el "mundo libre", sino también, y sobre todo, porque el G-20 comprende a representantes de sociedades que son democráticas y otras que no lo son. Los miembros del G-20 no comparten las mismas convicciones sobre el sufragio universal y las libertades cívicas.

Por otra parte, fue precisamente con el fin de prolongar la lógica de la Guerra Fría, o de manera más amplia la de la oposición entre democracia y totalitarismo o autoritarismo, que Rusia fue invitada, en 1997, a unirse al G-7, convirtiéndose así en el G-8 actual. Fueron los Estados Unidos de Bill Clinton los primeros en animar la apertura del G-7 a la Rusia de Boris Yeltsin, percibido entonces como el héroe que había resistido a la tentativa de golpe de Estado de la retaguardia soviética durante el verano de 1991. El presidente estadounidense consideraba, según sus propios términos, que la democracia más antigua del mundo, Estados Unidos, debía ofrecer su ayuda a la más joven, la Federación Rusa. Los europeos fueron más sensibles a la idea de aliviar el orgullo de la potencia vencida de la Guerra Fría invitándola al G-7. El antiguo bando occidental, que representaba también a los países del Norte, no seguía por lo tanto a priori un razonamiento económico.

Desde 1996, Zbigniew Brzezinski había señalado, como ya se ha visto, que Brasil, China e India merecían tanto

17192 G-20 (F).indd 74 19/9/12 17:22:30

como Rusia un lugar en el G-7 ampliado. Esta última poseía, sin embargo, un inmenso arsenal militar, en particular nuclear, que estaba desmantelando en parte. Por lo tanto, no era inútil para las potencias del G-7 detentar un marco privilegiado de diálogo con ella sobre los asuntos de proliferación. Pero en este caso también, esta preocupación se aleja mucho de las que prevalecen hoy en día en el G-20. Rusia, además, durante los años siguientes, resultó ser una economía mucho más estancada, incluso en decadencia, que "emergente", marcada por una débil inversión industrial y una demografía decreciente. Y a diferencia de la visión de B. Clinton, la joven democracia rusa se degradó rápidamente y la naturaleza del régimen político de Moscú resulta de hecho, hoy en día, discordante con respecto a la unidad ideológica que había unificado al G-7.

La presencia de una Rusia autoritarista con un desarrollo económico incierto es probablemente la anomalía más destacada si se cuestiona la pertinencia del G-8 y su mantenimiento junto al G-20. En la medida en que los "G" sean útiles, que permitan un diálogo más fluido y una concertación más reactiva que las organizaciones establecidas jurídicamente, y que mejoren así la eficacia de estas últimas, entonces el G-7 no podía ser la única instancia informal que representara a las principales economías del mundo. Una entidad como el G-20 era necesaria. Pero no significaba necesariamente que las "democracias industriales", retomando la expresión de la Declaración de Rambouillet, podían en ese momento arreglárselas sin un foro de discusión de carácter político. A diferencia de ciertas representaciones, optimistas o pesimistas, de la globalización, lo económico no puede reemplazar lo político. Y como se verá más adelante, este dato esencial de las relaciones internacionales está más acentuado que atenuado por el ascenso del G-20.

17192 G-20 (F).indd 75 19/9/12 17:22:30

3. EL G-20, ¿'CUMBRE' O 'RED' DE ESTADOS?

Desde el punto de vista de las prácticas diplomáticas, ¿representa el G-20 un nuevo modo de gestión de los asuntos internacionales? ¿O se inscribe en la larga tradición de las "cumbres", las de príncipes y de Estados, como lo analiza para el G-7 el politólogo David Dunn[27]? ¿Renueva entonces la práctica del "concierto" de las naciones, o de las potencias, inaugurada por el Congreso de Viena de 1815, que engendró el "concierto europeo"? Y si el G-20 proviene en efecto de la "diplomacia del concierto", ¿ofrece posibilidades de cooperación eficaces para el siglo XXI, como lo sugiere el politólogo alemán Harald Müller, que apoya el renacimiento del diálogo organizado de las grandes potencias[28]? O de lo contrario, ¿puede desembocar en una "diplomacia de connivencia", en el mejor de los casos inoperante y en el peor peligrosa, como se preocupa su homólogo francés Bertrand Badie[29]? En el caso de H. Müller, como en el de B. Badie, esta referencia al Congreso de Viena es a la vez iluminadora y reductora.

Existe de manera evidente un contínuum en la estructuración de la escena internacional: es el parámetro de la relación de fuerzas entre Estados (a pesar de que la definición de poder que sostiene estas "fuerzas" haya evolucionado a lo largo de los siglos). La otra constante que se define por este parámetro es la tendencia de los Estados más fuertes a la hegemonía y las reacciones que suscita en los demás. La voluntad de contener la hegemonía, ya sea *a minima*, creando simplemente un equilibrio de fuerzas, sin preocuparse por la cooperación internacional, ha sido seguramente un impulso esencial de la tradición histórica de la "diplomacia de concierto". Pero más allá de este hecho, ¿se puede realmente comparar el siglo XIX del Congreso de Viena con el siglo XXI del G-20? Y si se puede, ¿cómo y hasta dónde es pertinente esta comparación?

17192 G-20 (F).indd 76 19/9/12 17:22:30

3.1. UNA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL MARCADA POR EL 'MULTI-MULTILATERALISMO'

Desde el punto de vista de la historia de la construcción europea, el Congreso de Viena ha constituido evidentemente un cambio decisivo, y ha establecido un cierto modo de regulación a escala del continente. Visto fuera de Europa, este congreso fue uno de los últimos episodios de una historia internacional en que "el mundo" no se concebía todavía a escala planetaria, sino en un marco geográficamente más limitado. Es la gran diferencia entre un Congreso de Viena, en el que los participantes se limitan a soberanos de las potencias europeas, y la Convención para la resolución pacífica de controversias internacionales, reunida en La Haya en 1899, que unió no solo a los europeos, sino también al presidente de Estados Unidos, a los emperadores de China y Japón, al sultán otomano, al Sha de Persia y al rey de Siam. Esta convención decidió asentar, en La Haya, la Corte Permanente de Arbitraje (CPA), primera institución jurídica de alcance verdaderamente global (no reducida a Europa) que sigue funcionando actualmente.

Fue también durante la segunda mitad del siglo XIX, marcada por una fuerte intensificación de los intercambios transnacionales, económicos y en particular migratorios —un periodo llamado por ciertos economistas "la primera globalización"[30]—, cuando se desarrollaron las primeras organizaciones internacionales "universales"[31], es decir, abiertas a todos los Estados soberanos del planeta. Estas organizaciones proporcionaron los fundamentos de la arquitectura institucional en la que se siguen gestionando actualmente varios temas internacionales. La Conferencia Sanitaria de 1851 abrió la vía a la creación de la Oficina Internacional de la Higiene Pública (OIHP) en 1907, que fue el ancestro de la actual Organización Mundial de la Salud

17192 G-20 (F).indd 77 19/9/12 17:22:30

(OMS). La Unión Telegráfica Internacional (UTI), creada en 1865, se convirtió en la Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT) en 1932, que sigue funcionando hoy en día. Las organizaciones internacionales del siglo XX, por lo tanto, se han basado en esta herencia institucional, en particular la Sociedad de Naciones (SDN) y sus comisiones, y más tarde la ONU y sus agencias.

A principios del siglo XXI era imposible no constatar que la arquitectura institucional de las relaciones internacionales se había vuelto extremadamente densa. Las organizaciones internacionales —globales, regionales, subregionales— se multiplicaron. Además, las principales organizaciones del periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, la ONU y las instituciones de Bretton Woods, engendraron, poco después de su asentamiento, sus propios comités, clubes y grupos, ya sea para producir instrumentos que facilitaran la realización de sus misiones —como el G-10 con respecto al FMI—, o para crear espacios de apertura a debates específicos —como el G-77 con respecto a la ONU—. A la multiplicación de las organizaciones establecidas jurídicamente, se le añadió, durante la segunda mitad del siglo XX, la proliferación de asociaciones de Estados con un funcionamiento más o menos informal, un funcionamiento que ha podido evolucionar con el tiempo (como la ASEAN, debe recordarse, que se dotó de una carta 40 años después de su lanzamiento).

La decisión de unirse a una u otra institución ha sido siempre una elección estratégica para los Estados implicados. Pero, evidentemente, las condiciones de la elección eran completamente diferentes durante y después de la Guerra Fría. La desaparición de la restricción bipolar, elegir entre el Este y el Oeste, o inscribirse en el Movimiento de los Países No Alineados, dio más latitud al posicionamiento de los Estados. Este nuevo margen de maniobra favoreció la práctica denominada por el politólogo Francis Fukuyama el

17192 G-20 (F).indd 78 19/9/12 17:22:30

"multi-multilateralismo" *(multi-multilateralism)*[32]. En otras palabras, el gran número de instituciones, que ya no reflejan una separación entre Este y Oeste, y cada vez menos una fractura nítida entre Norte y Sur debido a los "emergentes" que son a la vez ricos y pobres, permite poder implicarse no solo en una, sino en una multitud de concertaciones multilaterales de geometría variable. Si Estados Unidos, en particular, destaca en este multilateralismo dotado de varias dimensiones, como señala F. Fukuyama, todos los países del G-20 recurren también a él. Los miembros europeos están, sin embargo, relativamente más restringidos por las obligaciones de lealtad que les otorga su unión.

Este contexto de institucionalismo internacional creciente a escala global, favoreciendo el "multi-multilateralismo", está, en todo caso, muy lejos de la escena internacional del final del siglo XIX, considerablemente menos densa en términos de organización, y *a fortiori* de la del Congreso de Viena. En el paisaje internacional del siglo XXI, el G-20 podrá tal vez ofrecer las condiciones de una diplomacia de confianza mencionadas en el análisis de H. Müller. Pero no muestra ni un signo de la existencia, de hecho poco compatible con las prácticas "multi-multilateralistas" de unos y otros, de una "diplomacia de connivencia", evocada por B. Badie.

3.2. LA DEMOCRATIZACIÓN DEL ESPACIO INTERNACIONAL

La multiplicación y la diversificación de los actores internacionales son la otra diferencia fundamental entre las condiciones que vieron nacer, con el Congreso de Viena, la tradición de la "cumbre" y la situación del siglo XXI. Los Estados siguen siendo los actores centrales del sistema internacional actual, como recuerda el politólogo Samy Cohen[33]. Sin embargo, todos los Estados no son idénticos: algunos son

17192 G-20 (F).indd 79 19/9/12 17:22:30

potencias económicas y/o militares, y otros no; algunos tienen en cuenta a la opinión pública de sus sociedades y otros no; algunos Estados son, debido a su débil legitimidad y eficacia, más nominales que reales, casi-Estados[34], según la expresión de Robert H. Jackson.

Más allá de esta diversidad de Estados, un gran número de actores no-estatales, que no existían en el siglo XX, intervienen actualmente en la diplomacia. Jamás la sociedad civil fue tan activa, o simplemente visible, en la gestión de las cuestiones internacionales. Al igual que las naciones —en las que, en promedio, la democracia ha progresado y la participación ciudadana ha aumentado desde el final del siglo XX— asistimos a una forma de democratización del espacio internacional. Este papel creciente de los actores no-estatales, como, por ejemplo, numerosas organizaciones no gubernamentales (ONG) especializadas en la ayuda al desarrollo o en la construcción de la paz, se debe también al hecho de que las grandes organizaciones internacionales —ONU, Banco Mundial— solicitan su cooperación con el fin de beneficiarse de una experiencia (particularmente en el terreno) que necesariamente no detienen por sí mismas. Para las organizaciones internacionales, al igual que para los Estados, el diálogo con la sociedad civil también puede provenir de la necesidad política.

Según el analista y diplomático Jorge Heine, esta transformación de la escena internacional es tal que la tradición de la "diplomacia de club", es decir, la concertación informal entre Estados que permite organizar "cumbres", ha dejado el lugar a una "diplomacia de red" en la que se posicionan actores estatales y no estatales[35]. Esta noción sociológica de "red", aplicada al análisis de la política extranjera de los Estados, ha sido desarrollada de manera más sistemática por otros politólogos, en particular Anne-Marie Slaughter, Leonardo Martínez-Díaz y Ngaire Woods[36]. La "diplomacia de red" remite a la vez a un método y a una estrategia. Por una

17192 G-20 (F).indd 80 19/9/12 17:22:30

parte, el modo en que los Gobiernos nacionales se comunican se parece cada vez más al funcionamiento de las redes sociales, al ser sus canales de comunicación más numerosos, rápidos e informales. Por otra parte, los Estados pueden no solo implicarse en una cooperación internacional de geometría variable, como lo indica la noción de multilateralismo pluridimensional de F. Fukuyama, sino también, eventualmente, prolongar su acción a través de las sociedades civiles.

¿Sería entonces el G-20 el producto por excelencia de una escena internacional estructurada en red, como sugiere A.-M. Slaughter[37]? Aunque su vínculo de filiación con el Congreso de Viena parezca muy débil, ¿está por ello en ruptura total con la tradición de las "cumbres", al menos la del siglo XX, analizada por historiados como Keith Eubank y David Reynolds[38]? Como señala este último, el principio básico de la "cumbre", como se ha desarrollado desde hace varios siglos, es el encuentro entre monarcas, pero es realmente a partir del siglo XX cuando la práctica se desarrolló y el término inglés *summitry*, que no tiene equivalente en español (pudiéndose traducir por "reunión en la cumbre"), ha sido forjado después de la Segunda Guerra Mundial. Para D. Reynolds, las cumbres se han multiplicado con los progresos del transporte aéreo, las armas de destrucción masiva las han hecho necesarias, y el auge de la prensa audiovisual ha hecho de ellas un tema de actualidad para el hombre de la calle[39]. El historiador británico subraya, sin embargo, que fue el nuevo desarrollo de las telecomunicaciones de finales del siglo XX el que cambió realmente la significación diplomática de las cumbres. La expansión de las tecnologías de la comunicación ha permitido la multiplicación de los puntos de contacto y de cooperación entre Gobiernos, y ha llevado a una puesta en escena creciente de las cumbres, que se convierten en parte en espectáculos, un fenómeno

17192 G-20 (F).indd 81 19/9/12 17:22:30

que se constata en otros escenarios de la vida política internacional y nacional.

Lo que sin embargo no cambia en la lógica de la cumbre, incluso en la era de Internet, son las dos características señaladas por D. Dunn[40]: el sentimiento compartido de urgencia y la creencia común en el valor añadido del cara a cara. Se ha visto que al igual que el G-4 y el G-7, creados sobre un fondo de crisis del petróleo de los años setenta, el G-22 fue propulsado por la crisis asiática de 1997, y la puesta en marcha del G-20 de Estados se hizo con la sacudida económica de Wall Street en 2008. La realidad de estos acontecimientos, y la percepción que tienen de ellos las sociedades implicadas y sus Gobiernos, han provocado en cada ocasión la creación de "células de crisis" a escala internacional. Y a la necesidad, objetiva y subjetiva, de emprender una acción de urgencia, siempre se le ha añadido la convicción colectiva de que un diálogo de viva voz entre "jefes" aportaría un grado de eficacia a la altura de las expectativas. En efecto, si la experiencia ha mostrado que un tal diálogo podía en algunas situaciones acelerar los procesos de decisión, encontramos, sin embargo, una parte de pensamiento mágico en esta convicción, ya que se conoce también que los dirigentes, incluso en los regímenes autoritarios, deciden raramente solos, y que, además, las cumbres de los "G" han engendrado todo un aparato político-administrativo, organizado alrededor de *sherpas* encargados de preparar estas cumbres.

Si el G-20 muestra un lazo genealógico con la historia moderna de las "cumbres", el modo en que el grupo ha evolucionado desde 2008 subraya que se inscribe también en la dinámica de "red" de las relaciones internacionales del siglo XXI. En efecto, como señala el economista y antiguo diplomático Nicholas Bayne, el G-7 ha estado enfrentado, incluso en sentido literal, desde mediados de los años ochenta, a la demanda de ONG tercermundistas de tener en cuenta sus

17192 G-20 (F).indd 82 19/9/12 17:22:30

reivindicaciones[41]. Por iniciativa del principal movimiento ecológico británico, varias de estas ONG se reagruparon, en 1984, para constituir un G-7 alternativo, "La otra cumbre económica" (*The Other Economic Summit* o TOES). N. Bayne muestra cómo las movilizaciones de la sociedad civil, cuyo objetivo era principalmente contestatario, se han distinguido progresivamente de las que apuntaban a una forma de negociación, incluso una coordinación con el G-7 y, más tarde, con el G-8. Gracias a su carácter espectacular, los medios de comunicación han transmitido regularmente las grandes concentraciones anti o alterglobalización, que se han convertido en rituales durante las cumbres del G-8, pero también durante los encuentros del Foro Económico Mundial en Davos o de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esta distinción, que sigue siendo menos conocida por el gran público y que es evaluada de varias maneras por los Estados, fue particularmente manifiesta durante la Conferencia sobre el cambio climático de Copenhague en 2009: mientras que las ONG ecologistas más radicales se reunían a la vez como grupo de presión y fuente de información alternativa (sobre las cuestiones medioambientales), las organizaciones bien establecidas, como Greenpeace, se posicionaban como interlocutores de los Gobiernos nacionales.

En 2008, cuando el G-20 se transformó en club de Estados, la cooperación entre Gobiernos y sociedad civil se había vuelto la norma en la vida diplomática. Lo que se entiende por "sociedad civil" en general, y en particular para las relaciones internacionales, envuelve una realidad muy diversa. Esta comprende tanto a asociaciones de ciudadanos como a federaciones profesionales que no tienen necesariamente la misma cultura política ni los mismos modos de acción. Así, durante un foro de Davos en enero de 2009, el presidente del banco Hong Kong and Shangai Banking Coorporation (HSBC), Stephen Green, lanzó la idea de un "Business 20",

17192 G-20 (F).indd 83 19/9/12 17:22:30

un B-20 que reuniera a los representantes de las empresas más grandes de los países del Grupo de los Veinte. Esta propuesta, que había recibido el aval del Gobierno británico, entonces al mando de la presidencia del G-20, se concretizó desde el año siguiente en la cumbre del G-20 en Toronto. El Gobierno canadiense presentó así la razón de ser del B-20: este primer B-20 "tenía por objetivo permitir a los dirigentes y a los ministros de Finanzas recibir, por parte de los que están en los primeros puestos del comercio mundial, consejos francos y útiles sobre los desafíos económicos más importantes que se encuentran en el corazón de las preocupaciones del G-20. Era también la ocasión de buscar el apoyo de la colectividad de empresarios con respecto a las grandes orientaciones apuntadas por el G-20[42]".

El año en que fue lanzado el concepto de B-20, se puso asimismo en marcha un G-20 del trabajo y del empleo. También bajo la presidencia británica, dirigida por el primer ministro G. Brown, la cumbre del G-20 de abril de 2009 en Londres desembocó, en particular, en el encargo de un informe a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre las condiciones internacionales del empleo y de la protección social. Este informe[43], entregado al otoño siguiente en la cumbre del G-20 en Pittsburgh, inició una coordinación regular entre los dirigentes del grupo y la OIT que comprende a representantes gubernamentales, sindicales y patronales. También en Pittsburgh fue lanzado, por iniciativa del presidente estadounidense Barack Obama, un programa para la realización de un "crecimiento fuerte, sostenible, y equilibrado" *(Framework for Strong Sustainable, and Balanced Growth)*. La nueva orientación social del G-20, que no era visible durante la primera cumbre de Estados en 2008, se imponía según el presidente estadounidense, ya que se debía "poner fin a esta era de profunda irresponsabilidad" y "ver a los líderes internacionales tomar

17192 G-20 (F).indd 84 19/9/12 17:22:30

medidas, ya sean difíciles o impopulares, con el fin de que cuando vuelva el crecimiento, los antiguos desequilibrios no regresen con él"[44].

Con la evolución de la agenda del G-20, de las iniciativas de las sucesivas presidencias y de las propuestas de la sociedad civil, otros diálogos "en red" se pusieron en marcha. En 2010, fue lanzado el G-20 de los parlamentarios, es decir, la reunión de los representantes de los Parlamentos de los 19 países del grupo, al igual que los delegados del Parlamento Europeo y de la Unión Interparlamentaria. Al igual que esta última, establecida en 1889 y que reunía a diputados de prácticamente todos los países del mundo, el G-20 de los Parlamentos comprende a "electos" que son más bien "elegidos" por sus Gobiernos. Pero a pesar de la disparidad democrática de estos países miembros —de la que se hablará más adelante—, esto indica la multiplicación y la diversificación de los participantes en la dinámica del G-20. Finalmente, tras la cumbre de Seúl, en noviembre de 2010, fue decidida la puesta en marcha de un G-20 de la agricultura, cuya primera cumbre tuvo lugar bajo la presidencia francesa, en junio de 2011. En un contexto de nueva crisis alimentaria y de inestabilidad del precio de las materias primas agrícolas, este foro tiene por objetivo la concertación entre Gobiernos del G-20 y actores públicos y privados de este ámbito, como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, más conocida por su acrónimo inglés FAO *(Food and Agriculture Organization)*.

El hecho de que, desde 2008, las cumbres del G-20 hayan sido siempre presididas por Estados cuyas sociedades son políticamente abiertas ha favorecido, sin duda, el desarrollo de esta participación no estatal. Y aunque, en los años próximos, la organización del G-20 por Estados más autoritarios pueda frenar esta evolución, es muy probable que no le ponga fin.

17192 G-20 (F).indd 85 19/9/12 17:22:30

NOTAS

1. Peter Hajnal, *The G8 System and the G20. Evolution, Role, and Documentation*, Aldershot, Ashgate, 2007.
2. "The Group of Twenty. A History", noviembre de 2007 (disponible en Internet en la siguiente dirección: http://www.g20.utoronto.ca). Tanto Canadá como su sociedad civil sostuvieron activamente el auge del G-20. Antes de que el grupo tuviera una presidencia rotativa anual, fue animado durante tres años, de 1999 a 2001, por Canadá. La Universidad de Toronto creó un Centro de Información sobre el G-20 como complemento a un centro equivalente que ya existía sobre el G-8, que fue durante mucho tiempo el único lugar que centralizara una documentación significativa sobre el Grupo de los Veinte.
3. "Address of the President of South Africa, Thabo Mbeki, at the G20 Finance Ministerial Conference", Kleinmond, Western Cape, 18 de noviembre de 2007 (disponible en Internet en la siguiente dirección: http://www.polity.org.za).
4. Zbigniew Brzezinski, "Let's Add 4 to the G7", The New York Times, 25 de junio de 1996.
5. Compuesto por Australia, Brunei Darussalam, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Hong Kong, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Filipinas, Singapur y Tailandia.
6. Reconstituir la manera en la que se creó el G-22, siguiendo los pasos del *Manila Framework Group*, colocando a la vez las bases del futuro G-20, es el típico ejercicio para el cual no hay documentación oficial. En este caso, la principal fuente es la transcripción de la conferencia de prensa dada por dos portavoces de la Casa Blanca tras el encuentro de la Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC) de noviembre de 1997: "Press Briefing by Press Secretary Mike McCurry and Assistant to the President for International Economic Policy Dan Tarullo", Waterfront Centre Hotel, Vancouver, 25 de noviembre 1997 (disponible en Internet en la siguiente dirección: http://clinton4.nara.gov/). Véanse también Mark Sobel y Louellen Stedman, "The evolution of the G7 and Economic Policy Coordination", Department of the Treasury, Office of International Affairs, Occasional Paper, 3 de julio de 2006.
7. Véase el mapa "El G-20", página 55. Cabe señalar la importante presencia asiática, casi la mitad de los países del G-22. Además de Japón, miembro del G-7, Asia estaba representada por China, Hong Kong, India, Indonesia, Malasia, Corea del Sur, Singapur y Tailandia. Australia también estaba presente como nación de Asia-Pacífico.
8. Lanzado en 1989 por el primer ministro australiano Bob Hawke, el APEC fue en primer lugar constituido por 12 miembros: Australia, Brunei, Canadá, Corea del Sur, Estados Unidos, Indonesia, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Filipinas, Singapur y Tailandia. En 1998, en el momento de la creación del G-22, también comprendía a Chile, China, Hong Kong, México, Papuasia-Nueva Guinea, Perú, Taiwán, Rusia y Vietnam.
9. "APEC Economic Leaders Declaration: Strengthening the Foundations for Growth", Kuala Lumpur, 18 de noviembre de 1998 (disponible en Internet en la siguiente dirección: http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp).
10. Véase el mapa "El G-20", página 55.
11. "Communiqué du G8", Colonia, 20 de junio de 1999 (disponible en Internet en la siguiente dirección: http://www.diplomatie.gouv.fr).

17192 G-20 (F).indd 86 19/9/12 17:22:30

12. "Déclaration des ministres des Finances et des gouverneurs de Banque centrale du G7", Washington (D. C.), 25 de septiembre de 1999 (disponible en Internet en francés en la siguiente dirección: http://www.f in.gc.ca).
13. Los 14 países excluidos fueron: Bélgica, Chile, Costa de Marfil, Egipto, España, Hong Kong, (en principio económicamente autónoma con respecto a la República popular de China), Malasia, Marruecos, Polonia, Países Bajos, Suecia, Suiza, Singapur y Tailandia. La desaparición de los miembros europeos fue compensada por la introducción de la Unión Europea como miembro de pleno derecho del G-20, lo que no era, por ejemplo, en el G-8.
14. Entrevista a Gordon Brown, *Le Monde,* 26 de marzo de 2008.
15. Paul Martin, "A Global Answer to Global Problems", Foreign Affairs, mayo-junio de 2005.
16. John J. Kirton, "Toward Multilateral Reform: The G20's Contribution", John English, Ramesh Thakur y Andrew F. Cooper (eds.), *Reforming from the Top: A Leaders' 20 Summit*, Tokyo, United Nations University Press, 2005.
17. Raymond Aron, "De l'analyse des constellations diplomatiques", Revue française de science politique, 4 (2), 1954, pp. 237-251.
18. Véase el mapa "Los 'G' del Norte", página 53. Suiza se unió al grupo dos años más tarde. El G-10, que conservó el mismo nombre, comprende por tanto a 11 miembros.
19. Véase el mapa "Los 'G' del Sur", página 54 y el anexo 3, página 171.
20. Véase el mapa "Los 'G' del Sur", página 54 y el anexo 3, página 171.
21. James M. Boughton, *Silent Revolution: The IMF, 1979- 1989*, Washington (D. C.), Fondo Monetario Internacional, octubre de 2001.
22. El Club de París está compuesto por los principales miembros de la futura Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (instituida en diciembre de 1960): Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Japón, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza. Rusia se unió al club después de la Guerra Fría en 1997. Para una síntesis de la historia del Club de París, véanse Sophie Béranger-Lachand y Christian Eugène, "Le Club de París: instrument stratégique au sein de la communauté financière", Bulletin de la Banque de France, 81, septiembre de 2000.
23. La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (generalmente designada por sus siglas inglesas ASEAN) fue constituida en primer lugar por Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia. Más tarde, se unieron Brunei, Vietnam, Laos, Myanmar y Camboya.
24. El G-15, nacido de la IX Cumbre del Movimiento de Países No Alineados, promueve a la vez la cooperación Sur-Sur y el diálogo Norte-Sur (véase la página web del G-15 en la siguiente dirección: www.g15.org).
25. Roy Culpeper, "Governance, Transparency, and Accountability in the 'Gs' ", The North-South Institute, 20 de abril de 2009.
26. "Declaración final de la cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de la RFA, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia y Japón", Château de Rambouillet, 17 de noviembre de 1975 (véase el texto completo en el anexo 4, página 173).
27. David Dunn (ed.), *Diplomacy at the Highest Level. The Evolution of International Summitry*, Londres, Macmillan Press, 1996.
28. Harald Müller, "The Importance of Framework Conditions", en George Perkovich y James M. Acton (eds.), *Abolishing Nuclear Weapons. A Debate*, Washington (D. C.), Carnegie Endowment for International Peace, 2009.
29. Bertrand Badie, *La Diplomatie de connivence,* París, La Découverte, 2011.

17192 G-20 (F).indd 87 19/9/12 17:22:30

30. Véanse Richard Baldwin y Philippe Martin, "Two Waves of Globalization", en Horst Siebert (ed.), *Globalization and Labor*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1999.
31. El término "universal" no significa necesariamente que estas organizaciones fueran representativas de todas las naciones del planeta, ya que muchas de ellas estaban colonizadas. Para obtener más información sobre los comienzos del sistema internacional global, véase Karoline Postel-Vinay, *L'Occident et sa bonne parole*, París, Flammarion, 2005.
32. Francis Fukuyama, *America at the Crossroads. Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 2006.
33. Samy Cohen, *La Résistance des États*, París, Seuil, 2003.
34. Robert H. Jackson, Quasi-States, *Sovereignty, International Relations, and the Third World*, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press, 1993.
35. Jorge Heine, "On the Manner of Practising the New Diplomacy", The Center for International Governance Innovation (Waterloo, Ontario), Working Paper n°11, octubre de 2006.
36. Anne-Marie Slaughter, *A New World Order*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 2004; Leonardo Martínez-Díaz y Ngaire Woods (eds.), *Networks of Influence? Developing Countries in a Networked Global Order*, Oxford, Oxford University Press, 2009.
37. Anne-Marie Slaughter, "Government Networks, World Order, and the L20", en John English, Ramesh Thakur y Andrew F. Cooper (eds.), *Reforming from the Top*, *op. cit*.
38. Keith Eubank, *The Summit Conferences. 1919-1960*, Norman (Okla.), University of Oklahoma Press, 1966; David Reynolds, *Summits. Six Meetings That Shaped the Twentieth Century*, Nueva York (N. Y.), Basic Books, 2007.
39. David Reynolds, ibíd., y del mismo autor, "Summitry as Intercultural Communication", International Affairs, 85 (1), 2009.
40. David Dunn (ed.), *Diplomacy at the Highest Level. The Evolution of International Summitry*, *op. cit*.
41. Nicholas Bayne, *Hanging In There. The G7 and G8 Summit in Maturity and Renewal*, Aldershot, Ashgate, 2000.
42. Comunicado del Gobierno canadiense durante la cumbre de Toronto, 25-26 de junio de 2010 (disponible en Internet en la siguiente dirección: http://www.canadainternational.gc.ca/g20).
43. "Protecting People, Promoting Jobs. A Survey of Country Employment and Social Protection Policy Responses to the Global Economic Crisis", Oficina International del Trabajo, Ginebra, septiembre de 2009.
44. Comunicado de la Casa Blanca, Cumbre de Pittsburgh, 24-25 de septiembre de 2009 (disponible en Internet en la siguiente dirección: http://www.whitehouse.gov).

17192 G-20 (F).indd 88 19/9/12 17:22:30

CAPÍTULO 2

¿ES LEGÍTIMO EL G-20?

1. DEFINIR LA LEGITIMIDAD INTERNACIONAL

¿Pro o contra el G-20? Aún no ha tenido lugar un verdadero debate internacional con respecto a este tema. Pero ya sabemos que el G-20 tiene defensores y detractores. Canadá, como se ha visto, posee un gran papel en la promoción del G-20 como nuevo instrumento de gobernanza global —una visión defendida por el antiguo primer ministro y exministro de Finanzas Paul Martin[1], y apoyada por una red de expertos y universitarios, como el Centro para Innovación de la Gobernanza Internacional (CIGI), un *think tank* situado en Waterloo, en Ontario[2]. En cuanto a las tesis en contra del G-20, se desarrollaron más considerablemente en los países escandinavos. Uno de sus detractores más ruidosos fue el ministro de Asuntos Exteriores noruego, Jonas Gahr Støre, cuya opinión encontró eco en Suecia y en Dinamarca, en particular a través del Instituto Danés de Estudios Internacionales (*Danish Institute for International Studies,* DIIS)[3]. La principal crítica de estas voces nórdicas

17192 G-20 (F).indd 89 19/9/12 17:22:30

con respecto al G-20 es que este pueda constituir una entidad "ilegítima". Este punto de vista surgió después de 2008, cuando el G-20 se convirtió en un foro de jefes de Estado y de Gobierno; tiene por objetivo, de manera más específica, la ambición anunciada por el grupo de ser un lugar de concertación esencial para la gestión de la economía internacional.

1.1. EL PARADIGMA LEGITIMIDAD-EFICACIA

En un texto publicado en la primavera de 2010, en la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, J. G. Støre también declaró: "El espíritu del Congreso de Viena de 1815, en el que las grandes potencias se juntaban para decidir el futuro del mundo, ya no tiene lugar en la comunidad internacional contemporánea. El Grupo de los 20 (G-20) carece gravemente de legitimidad y debe cambiar. [...] A pesar de su papel determinante en la respuesta frente a la crisis financiera y económica mundial, el hecho de que el G-20 sea un grupo autodesignado representa, desde el punto de vista del derecho internacional y de los principios multilaterales, una regresión en la manera en la que se ha elaborado la cooperación internacional desde la Segunda Guerra Mundial. [...] Mientras que el G-7 era el grupo de las economías más desarrolladas del mundo, la composición del G-20 no presenta la misma claridad. En efecto, algunos de los que no forman parte de él, como los países escandinavos, son los principales contribuidores financieros al desarrollo y a las instituciones de Bretton Woods. Estos responden mejor al criterio de 'importancia sistémica' y tienen un producto interior bruto superior al de varios países del G-20. Como mostró la respuesta a la crisis financiera, es útil disponer de un foro de naciones, que sea eficaz y reactivo cuando sea necesario. Pero en el marco de semejante foro, existen soluciones

17192 G-20 (F).indd 90 19/9/12 17:22:30

simples para hacer que el G-20 sea más representativo del mundo al que influye. Por ahora, la primera etapa debería ser la consulta entre miembros y no miembros del G-20 para la puesta en marcha de un marco de interacción[4]".

El texto del jefe de la diplomacia noruega hace referencia al Congreso de Viena de 1815 como símbolo, una vez más, de lo que debería ser la cooperación internacional contemporánea. Pero debe recordarse que la similitud de situaciones entre el Congreso de Viena y el G-20 parece ser muy débil, ya sea únicamente por la extraordinaria multitud y diversidad de actores de la escena internacional del siglo XXI, comparada con la de principios del siglo XIX. Aparte del argumento "Viena 1815", el ministro noruego señaló dos motivos esenciales que permitían caracterizar el G-20 como una entidad ilegítima. El primero es el de la cooptación: los miembros del G-20 han decidido trabajar juntos sin darse una estructura jurídica, lo que sería contrario, según él, a las normas de la cooperación multilateral. Viniendo de un diplomático cuyo país es miembro, entre otros, de la agrupación muy informal del Club de París, esta visión es paradójica. El segundo motivo anunciado es más coherente: el Grupo de los Veinte no sería legítimo por no respetar, para la selección de sus miembros, el criterio convenido en 1999 durante la transformación del G-33 en G-20, es decir, "ser un país de importancia sistémica". El ministro noruego subraya que los países escandinavos figuran entre los principales contribuidores al desarrollo del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM), y que su producto interior bruto (PIB) es más elevado que el de ciertos países del G-20, lo que les da un peso "de importancia sistémica" que les debería permitir el acceso al grupo.

En realidad, la voluntad de ser miembro del G-20, más que de rechazarlo, es expresada de manera más directa en una entrevista concedida en la primavera de 2011 por J. G.

17192 G-20 (F).indd 91 19/9/12 17:22:30

Støre en Norden, una organización de cooperación regional de países de Europa del Norte. En ella, el ministro afirma "no estar en contra del G-20", pero le reprocha carecer de legitimidad, ya que, aunque refleje mejor los nuevos equilibrios mundiales que el G-7 y el G-8, su representatividad deja mucho que desear. Señala además que añadir un escaño para los países nórdicos permitiría mejorar esta representatividad[5]. La composición del G-20 se explica, como ya se ha visto, por su trayectoria histórica, pero ha sido en parte indiscutiblemente arbitraria. El hecho de que Suecia, que formaba parte del G-33, haya sido excluida puede ser cuestionado. La desaparición del representante de los países nórdicos en el proceso de formación del G-20 explica, quizás, o aporta un enfoque específico a los comentarios de ciertos analistas escandinavos. El economista sueco Anders Åslund, en un artículo titulado "El G-20 debe ser detenido[6]", toma una postura aparentemente radical. El autor retrata al Grupo de los Veinte como una asociación que no solo es ilegítima, "al violar los principios fundamentales de la cooperación internacional", sino que también es "injusta y reaccionaria", ya que refleja únicamente la autoridad de las grandes potencias —invocándose una vez más el argumento "Viena 1815"—. Pero es interesante señalar que A. Åslund subraya, en la conclusión, el papel positivo de los países pequeños, y en particular de los más ricos, en la gobernanza mundial, que contrastaría con la actitud de las grandes potencias: "El poder de los países grandes sobre los pequeños se volverá probablemente muy conservador, exactamente como ocurrió con el Congreso de Viena. Los países pequeños son generalmente más ricos por habitante que los grandes, ya que son más fáciles de gobernar y por lo tanto están mejor reglamentados. En general, los países grandes acogen a los creadores de opinión y los debates públicos dominantes, pero los pequeños países tienden a poner en marcha

17192 G-20 (F).indd 92 19/9/12 17:22:30

reformas públicas que son más importantes. Los ejemplos no faltan. En los años treinta, Suecia fue la pionera de la gestión keynesiana de la demanda. Chile introdujo las reformas de jubilación basadas en las cuentas de ahorro privadas en 1980"[7].

Para el economista sueco, el G-20 es *in fine* ilegítimo por su composición, que favorecería a los países grandes en detrimento de los pequeños. Es revelador el hecho de que A. Åslund afirme que los países pequeños son generalmente más ricos que los grandes teniendo en cuenta el PIB por habitante. Basta, sin embargo, consultar los datos del Banco Mundial, por ejemplo, para percatarse de que la inmensa mayoría de los países pequeños, muchos de ellos africanos, forman parte de las naciones más pobres del planeta. Se estudiará más adelante el hecho de que el G-20 haya sido objeto de críticas procedentes de países pequeños y no solo de las naciones prósperas de Europa del Norte. Cabe indicar que estas críticas, que subrayan también los límites de la representatividad del G-20, expresan, sin embargo, una perspectiva que es claramente la del Sur, en el sentido en que estas ven, en esta nueva entidad, una oportunidad para valorizar los puntos de vista que hasta entonces tenían dificultades para afirmarse en las organizaciones existentes.

La declaración de Datuk Anifah Aman, ministro de Asuntos Exteriores de Malasia, durante una reunión del G-77 y de China, es significativa a este respecto: "En este momento, los líderes del G-20 se reúnen en Pittsburgh, discutiendo temas y tomando decisiones que nos afectan a todos. Desde luego, quedan preguntas respecto a la legitimidad del G-20, teniendo en cuenta su naturaleza informal y exclusiva. Por supuesto, pensamos que la única entidad verdaderamente universal, las Naciones Unidas, juega un papel especial e importante en los problemas suscitados por el G-20. Es cierto que existen relaciones desiguales de poder en la dinámica del G-20,

17192 G-20 (F).indd 93 19/9/12 17:22:30

teniendo en cuenta las desigualdades de tamaño y de riqueza de sus miembros. Habiendo mencionado estos inconvenientes, desearía referirme a los temas que considero pertinentes. En primer lugar, parece que el proceso del G-20 va a perdurar. En segundo lugar, el G-20 es mucho más representativo e inclusivo que el G-8. El G-20 integra a miembros de nuestro grupo. En tercer lugar, teniendo en cuenta las tendencias actuales del crecimiento, las voces de los países en desarrollo miembros del G-20 probablemente se harán más fuertes. En cuarto lugar, muchos de nosotros estamos representados por nuestros grupos regionales como la NEPAD y la ASEAN"[8].

No obstante, lo que sigue siendo común al punto de vista de los países pequeños del Norte y del Sur sobre el G-20 es la idea de que este grupo carece de legitimidad porque es informal, sin fundamento jurídico, y que su composición no es universal, como la de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), o por lo menos no lo suficientemente representativa.

Estos análisis del G-20 deben compararse con los de los defensores del G-20 que consideran que son, al contrario, las organizaciones existentes —sistema onusiano e instituciones de Bretton Woods en cabeza— las que carecen de legitimidad y que un instrumento de cooperación como el Grupo de los Veinte podría contribuir a la resolución de este problema. En un artículo de la primavera de 2010 titulado "El G-20 debería aumentar la legitimidad de las instituciones internacionales", Kemal Dervis, antiguo ministro turco de Economía y exadministrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), considera que aunque las organizaciones establecidas deben ser mantenidas, ya se han beneficiado del liderazgo del G-20: "Las cumbres [del G-20] de Londres y de Pittsburgh han creado confianza, han permitido sanear las cuentas del FMI en un momento crítico y han contribuido a la reconstrucción de una confianza que se

17192 G-20 (F).indd 94 19/9/12 17:22:30

había roto por la crisis financiera mundial [...]. Los progresos en temas como la estabilidad financiera a largo plazo, la protección climática, el control de las enfermedades infecciosas y la gestión pacífica de la energía nuclear dependen de la manera en que el G-20 pueda demostrar liderazgo, reconociendo al mismo tiempo que todos los pueblos y todas las naciones tienen una voz y deben tomar parte en un sistema internacional legítimo[9]".

Para K. Dervis, al igual que para otros promotores del G-20, este grupo es, finalmente, legítimo porque es eficaz. La ONU y sus agencias, así como las instituciones de Bretton Woods, están enfrentadas desde hace varios años sobre la cuestión de su reforma interna, que también ellas, en primer lugar, consideran necesaria para paliar su débil reactividad o incluso su ineficacia en múltiples áreas[10]. Partiendo de este hecho, expertos y politólogos han promocionado el G-20, proponiendo el siguiente razonamiento: la ONU o el FMI son instituciones formales, pero su poder de acción es problemático, en particular en las situaciones de crisis, lo que reduce su legitimidad, mientras que el G-20 facilita la toma de decisiones y es, en este sentido, eficaz, lo que compensa o incluso anula la cuestión de legitimidad que plantea su carácter informal. Según el economista y antiguo dirigente del Banco Mundial Johannes Linn, la eficacia del G-20 debería medirse precisamente por su capacidad de sacar del estancamiento al sistema de cooperación multilateral de las organizaciones establecidas, en particular en el ámbito del desarrollo[11]. A este argumento, el investigador en economía política Jakob Vestergaard opone un balance mucho más modesto de la acción del G-20 que, según él, ha sido muy limitada, lo que quitaría toda pertinencia al paradigma "legitimidad-eficacia" como instrumento de evaluación del Grupo de los Veinte con respecto a las instituciones existentes[12].

17192 G-20 (F).indd 95 19/9/12 17:22:30

1.2. LA LEGITIMIDAD: UNA NOCIÓN SUBJETIVA Y RELATIVA

Lo que se pierde de vista en este debate es que el criterio de legitimidad no es, de ninguna manera, un criterio objetivo y absoluto. El de la eficacia tampoco es un dato invariable e independiente. Como explica el politólogo Ian Clark, la legitimidad en las relaciones internacionales deriva en primer lugar de una opinión política[13]. Lo que algunos pensadores británicos denominaron la "sociedad internacional"[14], es decir, el conjunto formado por los Estados y las instituciones que regulan las relaciones entre estos últimos, produce no solo reglas, sino también normas. Se juzgará la legitimidad de tal institución o de tal Estado, o de sus acciones específicas, en función de su adecuación a las normas internacionales.

Ahora bien, estas normas evolucionan con el tiempo. Por ejemplo, la esclavitud fue una norma internacional hasta que su abolición se convirtió en la nueva norma. Durante el famoso Congreso de Viena de 1815, las principales potencias europeas se comprometieron a abolir la trata de negros, abriendo la vía al fin legal de la esclavitud, en particular en Francia, en 1848. El colonialismo europeo era una práctica "normal" hasta poco después de la Segunda Guerra Mundial. La noción de derecho de los pueblos a disponer de ellos mismos, introducida en 1918 por el presidente estadounidense Woodrow Wilson, terminó por imponerse con el progreso del nacionalismo en África y Asia, y con la emergencia de dos nuevas potencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, presentándose ambas como fundamentalmente anticolonialistas. Hasta finales de los años cuarenta, países donde las mujeres no tenían derecho de voto se hacían llamar "democracias", como en la Francia de los años treinta. En este comienzo del siglo XXI, un país que no otorgue el sufragio masculino *y* femenino no corresponde a la norma

17192 G-20 (F).indd 96 19/9/12 17:22:31

democrática, y no posee legitimidad para formar parte de la comunidad de las democracias.

Una cierta confusión aparece además en el debate sobre la legitimidad del G-20 entre "legitimidad" y "legalidad". Si bien estas dos nociones están ligadas, no son por ello sinónimos. La imprecisión conceptual se agrava cuando se le añade la idea de que una asociación de Estados sería legítima únicamente si dispone de un marco jurídico. Retomemos el ejemplo del Club de París, que desde su constitución no desea dotarse de una estructura jurídica: este club no es generalmente considerado "ilegítimo" y aún menos "ilegal". La ausencia de un marco jurídico propio, además, no ha impedido a sus miembros, Estados, firmar con otros Estados numerosos acuerdos que se inscriben perfectamente en el derecho internacional. La informalidad no desemboca obligatoriamente en la ilegalidad ni en la ilegitimidad. Habiendo precisado esto, debe recordarse que la legalidad de una institución no basta para concederle legitimidad, y que, al contrario, un movimiento puede ser juzgado legítimo aunque exista fuera de un marco legal.

La relación compleja entre "legitimidad" y "legalidad" puede ser ilustrada por dos acontecimientos que han marcado la opinión pública europea estas dos últimas décadas: la guerra de Kosovo, en 1999, y la que emprendió Estados Unidos en Iraq, en 2003. Del lado euro-estadounidense, no hubo debate sobre la legitimidad, o no, de los ataques de la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN) en ex-Yugoslavia, a pesar de que estos fueran lanzados sin el acuerdo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En cambio, la invasión de Iraq, llevada a cabo por una coalición que tampoco tenía el aval de la ONU, fue percibida por una gran mayoría de la opinión pública europea como ilegítima. En el primer caso, la interrupción de la "limpieza étnica" parecía prioritaria con respecto a la autorización en debida forma de

17192 G-20 (F).indd 97 19/9/12 17:22:31

las Naciones Unidas, una autorización cuya obtención parecía improbable teniendo en cuenta la posición de Rusia. En el segundo caso, desviarse de la ONU no planteó un problema de legalidad, pero creó, en particular para los europeos, una considerable duda de legitimidad, ya que parecía un hecho aún menos justificado que el ataque militar ya considerado objetable. El contraste de opiniones colectivas sobre estas dos guerras generó en los analistas de la geopolítica una nueva reflexión sobre la "guerra justa" y, más aún, sobre la legitimidad en la vida internacional[15]. Como señala el politólogo Shane Mulligan, esta noción de legitimidad resultó ser mucho menos simple, y sobre todo menos estática, que lo que parecía a primera vista. Depende de parámetros que son datos variables en función de los lugares y de las épocas, como la ética, la legalidad, la costumbre, la tradición y la aprobación popular[16].

1.3. LA EFICACIA: UNA NOCIÓN EVOLUTIVA

El criterio de eficacia, que caracterizaba al G-20 por oposición a organizaciones intergubernamentales pesadas y poco reactivas, tampoco es una medida objetiva, considerándose o no que el Grupo de los Veinte sea eficaz. Una vez más, se trata de una noción intrínsecamente política. Todo depende, como subraya la politóloga Martha Finnemore respecto al funcionamiento del multilateralismo, de la definición de los objetivos y de las medidas para realizarlos, y de la evolución de su impacto general, incluyendo sus efectos secundarios[17]. Este proceso de definición y de evaluación es inevitablemente normativo. Debe tener en cuenta, en una situación de cooperación multilateral, no solo los intereses particulares de cada Estado, sino más bien una pluralidad de visiones del mundo y de escalas de valores.

En el caso del G-20, se ha dicho generalmente, incluso entre los "G-20 escépticos", que la primera cumbre de 2008

17192 G-20 (F).indd 98 19/9/12 17:22:31

había sido eficaz, ya que había limitado la expansión de la crisis financiera internacional. Esta opinión se basaba en la idea de que la agenda del grupo era consensual y que si los resultados habían sido conformes con esta agenda, entonces el G-20 había cumplido su misión. Ahora bien, esta misión, definida en términos muy generales —contribuir al restablecimiento de la economía mundial—, estaba sometida a diversas interpretaciones. Y se ha visto, de hecho, una evolución de la agenda del G-20 a lo largo de los meses que siguieron a la cumbre de 2008 en Washington. Durante este encuentro, la cuestión del desarrollo sostenible, en el sentido en el que se entiende actualmente, como ayuda a los países pobres, estaba lejos de estar en el centro de las preocupaciones y tenía casi el estatus de nota a pie de página en la declaración final.

Del punto de vista de los miembros llamados "emergentes" del G-20, la crisis financiera que había justificado la transformación del G-20 en cumbre de Estados, y había por lo tanto inspirado su misión, era principalmente un problema de los países ricos —se trataba, en efecto, de una crisis engendrada por las antiguas potencias del Norte—. Para los "emergentes", la movilización de los Estados en el G-20 solo tenía sentido si permitía una reflexión más amplia sobre la definición de la prosperidad de las naciones, incluyendo obligatoriamente una noción de crecimiento sostenible y compartido. Así, en particular gracias a la iniciativa de Brasil y Argentina, y con el apoyo marcado de la presidencia británica, numerosos temas sociales aparecieron a lo largo del año 2009 en la agenda del G-20. En el futuro, la eficacia de este último será por lo tanto evaluada con respecto a estas nuevas prioridades, y en particular en función de lo que los miembros del grupo definan como su misión común, sabiendo que esta definición está lejos de estar estabilizada.

Finalmente, decidiendo a priori que el G-20 es, o no, legítimo, se oculta una cuestión más fundamental respecto a las

17192 G-20 (F).indd 99 19/9/12 17:22:31

condiciones de la cooperación internacional. En el contexto de principios del siglo XXI, marcado por una implicación creciente de los actores no gubernamentales en la política internacional, ¿pueden los Estados pretender legítimamente, tanto en el G-20 como en otro lugar, ser los únicos reguladores de los asuntos mundiales? En parte, la pregunta ya no tiene que plantearse. La sociedad civil, en su gran diversidad de expresión, ya ha encontrado su lugar, como se ha visto anteriormente, tanto en las deliberaciones de las organizaciones internacionales formales como en las cumbres ad hoc (Rio, Kioto, Copenhague, etc.) —ya sea porque se impuso o porque los Estados hayan reconocido sus propios límites y la utilidad de recurrir a su experiencia—. Sin embargo, esta evolución no resuelve, del punto de vista de la legitimidad internacional, la cuestión de la apertura de la política mundial a otros actores más allá de los Estados. En efecto, ¿cómo decidir qué organización no gubernamental (ONG), qué agrupación sindical o patronal debería participar o no en tal concertación, y según qué criterios[18]?

Si bien existe una norma establecida que convierte a priori a todos los Estados en actores internacionales legítimos, no existe convención equivalente para la sociedad civil. A este respecto, el G-20 simplemente se ha inscrito en la práctica corriente de la diplomacia de red que consiste en ampliar por norma el círculo de concertaciones. Debe recordarse que el Grupo de los Veinte se coordina en particular sobre las cuestiones del empleo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y sobre las de agricultura con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (más conocida por su acrónimo inglés FAO), dos organizaciones que reúnen en su seno o cooperan sistemáticamente con actores no gubernamentales. Si se desea entablar una verdadera reflexión sobre la legitimidad del G-20, debería entonces tenerse en cuenta este dato también.

17192 G-20 (F).indd 100 19/9/12 17:22:31

La noción de legitimidad, tan compleja como útil para comprender el funcionamiento y la evolución del orden mundial, no puede explicar la idea "G-20" si se pierde de vista que esta noción es por naturaleza normativa y política. Acantonarse en afirmaciones tales como que "el G-20 no es legítimo" nos priva del análisis de numerosas cuestiones que plantea la emergencia del Grupo de los Veinte en la gestión de las relaciones internacionales. ¿Cuál es su representatividad, y en qué las cuestiones de representación que este levanta son significativas para el funcionamiento de la sociedad internacional contemporánea? ¿Puede reducirse el principio de representatividad a una simple noción aritmética, como se interroga el sociólogo Pierre Rosanvallon, con respecto a la dinámica interna de las democracias?[19] Si la universalidad de la ONU se limita a una realidad numérica —la suma de todos los Estados del planeta—, ¿puede el G-20 contribuir de otra manera a la definición de un interés general mundial? ¿Puede en particular resolver el dilema de la "gobernanza asimétrica"[20], cristalizado en torno a la fractura Norte-Sur y mantenido por las organizaciones internacionales establecidas después de 1945?

2. ¿EL G-20 CONTRA LA ONU?

¿Es el Grupo de los Veinte el adversario de los 174 países miembros de las Naciones Unidas que no forman parte de él? ¿Se debe refundir el G-20 por el interés de estos últimos, como reclaman los economistas Robert Wade y J. Vestergaard[21]? Durante la cumbre de Pittsburgh en septiembre de 2009, el G-20 se definió como el "foro prioritario de la cooperación económica internacional" (*premier forum for our international economic cooperation*[22]). Desde entonces, se han multiplicado las advertencias contra una toma de poder

17192 G-20 (F).indd 101 19/9/12 17:22:31

demasiado grande por parte del Grupo de los Veinte, considerada perjudicial para el buen funcionamiento del sistema internacional y en particular para el lugar que ocupan en él las Naciones Unidas. El presidente suizo fue uno de los primeros en evocar un antagonismo potencial entre el G-20 y la ONU: "El G-20 se ha convertido en una tribuna en la que se discuten cuestiones de importancia mundial. Este desarrollo no debe hacerse en detrimento de otros países o instituciones globales como las Naciones Unidas[23]".

2.1. DOS ENTIDADES POTENCIALMENTE COMPLEMENTARIAS

Sin embargo, como indica el analista finlandés Juha Jokela, la propia ONU, a través de un informe de 2004 compilado por una comisión de alto nivel, recomendaba dar más importancia al G-20, que todavía no era un foro de Estados[24]. El contraste entre esta recomendación y las advertencias que fueron lanzadas más adelante en nombre de las Naciones Unidas, pero sin su aval oficial, es, cuanto menos, chocante: "Si los encuentros anuales del G-8 a nivel de jefes de Estado y de Gobierno cumplen ciertas características requeridas para dar mayor coherencia e impulso a las políticas necesarias, sería útil tener un foro más amplio que reuniera a los dirigentes de los principales países desarrollados y en desarrollo. Una solución para avanzar en esta dirección sería transformar en grupo de jefes de Estado y de Gobierno al grupo G-20 de ministros de Finanzas, que reúne actualmente a los países que engloban colectivamente el 80 por ciento de la población mundial y el 90 por ciento de la actividad económica, y al que se juntan regularmente los representantes del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial, de la OMC y de la Unión Europea"[25].

La inquietud frente a posibles usurpaciones del nuevo G-20, post-2008, sobre las prerrogativas de la ONU fue

17192 G-20 (F).indd 102 19/9/12 17:22:31

expresada de diferentes maneras, remitiendo a otras tantas preocupaciones e intereses diversos, incluso divergentes. Del lado de las Naciones Unidas no se vio una oposición a priori entre la organización y el G-20, sino más bien una interrogación sobre la manera en la que las dos entidades deberían articularse. El análisis efectuado en agosto de 2011 por el presidente de la Asamblea General, Joseph Deiss, es explícito: "Las instituciones multilaterales tradicionales, como la ONU y las instituciones de Bretton Woods, son cada vez más criticadas por su falta de eficacia y de representatividad. En respuesta a ello, han surgido nuevos actores, como el G-20 y otros grupos ad hoc informales. La crisis económica y financiera ha subrayado la importancia de una respuesta rápida y coordinada, lo que el G-20 —al menos en el rastro inmediato de la crisis— efectivamente aportó. Existe un riesgo para la ONU de ser marginalizada. Basta con recordar que cuando los jefes de Estado y de Gobierno del G-20, reunidos en Pittsburgh los días 24 y 25 de septiembre de 2009, elaboraban una respuesta colectiva a la crisis económica y financiera, ¡el debate general de la Asamblea seguía en curso en las Naciones Unidas en Nueva York! Sin embargo, si debemos reconocer que estas agrupaciones más pequeñas pueden, en efecto, actuar de manera eficaz, su capacidad de inclusión y su legitimidad son discutibles. Debemos encontrar la mejor articulación posible entre experiencia, liderazgo y legitimidad, y todo ello de manera coherente"[26].

Debe señalarse que el presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas maneja la noción de "legitimidad" con la misma presuposición de objetividad que tantas otras citadas anteriormente. Pero lo que sobresale básicamente es la conciencia del problema de los límites del funcionamiento actual de la ONU, que existe mucho antes de que naciera la idea de un G-20 a nivel de jefes de Estado y de Gobierno. J. Deiss constata en particular que la cuestión de la representatividad

17192 G-20 (F).indd 103 19/9/12 17:22:31

se dirige tanto a la ONU como al G-20. En efecto, ninguna de las dos entidades resuelve esta cuestión satisfactoriamente. P. Rosanvallon muestra cómo, en las democracias, el principio de sufragio universal mantuvo la ficción de que la mayoría numérica definía ella sola el interés general[27].

Con los progresos de la participación ciudadana, la definición del interés general se ha enriquecido con nuevos criterios, dando primordialmente más espacio a las voces de las minorías. Si no se puede establecer una correspondencia total entre la escena nacional —democrática por añadidura— e internacional, este análisis es, a grandes rasgos, aplicable a la cuestión de la representatividad en el orden mundial. La mayoría numérica no sería suficiente para definir el interés general en el ámbito internacional. Si parece indispensable tener, o más bien inconcebible no tener, una institución tal como la ONU en la que todos los países del planeta o casi (Taiwán es una notable excepción) están representados, no se puede esperar, en base a este único dato numérico, que la organización consiga definir y defender lo que P. Rosanvallon llama la "generalidad social", es decir, el "general" del interés general. De este modo, como ya se ha visto, apenas seca la tinta de las firmas al final de la Carta de las Naciones Unidas, se crearon numerosas asociaciones de Estados —grupos regionales (la Liga Árabe desde marzo de 1945), grupos del Norte y del Sur— para defender lo que estos subconjuntos consideraban ser su interés común.

El G-77 fue constituido para dar voz a países que se consideraban mal representados en los procesos de decisión de la ONU y que, apenas salidos de la colonización, no participaron en el origen de la organización. En su concepción histórica, la ONU aspiraba a una paz universal en la que el parámetro de la pobreza no intervenía más que marginalmente. Los únicos Estados con derecho de veto en toda la organización —los cinco vencedores de la Segunda Guerra Mundial,

17192 G-20 (F).indd 104 19/9/12 17:22:31

que constituyen este club que no ha sido modificado en más de 60 años— han sido los árbitros activos o los testigos pasivos de numerosos conflictos armados extremadamente caros para los países pobres. La ONU ha integrado, ciertamente, el desarrollo en su misión, y desde 1971 ha establecido la noción de "países menos desarrollados" (PMD) permitiendo identificar programas específicos de lucha contra la pobreza. Las iniciativas se han multiplicado, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en 2000, que deberían ser alcanzados en 2015, y que, según una estimación del Banco Mundial a mitad de plazo, parecen estar fuera de alcance[28]. Fundamentalmente, la ONU no ha podido poner fin, hasta la fecha, a la necesidad resentida por los Estados del Sur de constituir sus propios grupos de interés, estando actualmente el G-77 compuesto por 130 países. Como subraya el economista Hubert Mpunga Tshisambu, la ONU no es el G-1[29]. Esta no representa la voz de una sola universalidad, difícil de engendrar. La ONU es sin lugar a dudas el G-193, en el que las relaciones de poder están tan presentes como en otros lugares.

2.2. UNA PROBLEMÁTICA COMÚN DE REPRESENTATIVIDAD

El problema de la representatividad del G-20 debe medirse en comparación con su ambición de servir —¿cómo y hasta dónde?— al interés general internacional. Hasta hoy, esta ambición ha permanecido definida en Pittsburgh en 2009: ser el "foro prioritario de la cooperación económica internacional". El término "foro" indica que se trata de una instancia de consulta sin capacidad vinculante sobre los Estados del planeta ni sobre sus miembros. Por lo tanto, no dispone de un poder comparable al del Consejo de Seguridad de la ONU, en el que cada miembro puede autorizar o bloquear una decisión que afectaría a regiones enteras, o incluso a una buena

17192 G-20 (F).indd 105 19/9/12 17:22:31

parte del mundo. En cambio, la elección del adjetivo *premier* o prioritario para calificar este foro revela una fuerte voluntad de influir en la política internacional.

Los 19 países del G-20 y la Unión Europea habrían podido, sin duda, tener el mismo objetivo de influencia a través del juego de coaliciones practicadas a menudo en las instituciones existentes. Dotándose de un marco específico, mejoran su capacidad de realizarlo. Una vez más, el G-20 no dispone de ningún medio tangible para hacer que sus decisiones sean obligatorias —lo que es al menos una diferencia considerable con la ONU, aun cuando las resoluciones de esta última son diversamente respetadas—. Al reunir a 19 naciones, entre las que se encuentran las economías más importantes del mundo, así como la Unión Europea, el grupo regional más potente del planeta, y al anunciar públicamente el proyecto de influir en la agenda económica internacional, el G-20 da una gran preponderancia a la cuestión de su representatividad. Esta crece además con la ampliación de la agenda del G-20, cuya definición de la "economía internacional" se extiende en cada cumbre.

En todas las primeras etapas de su génesis, el G-20 pasó, entre 1997 y 1999, de 14 a 22 miembros, y más adelante a 33. Llegado a este número, el G-33 constató casi inmediatamente que su tamaño ya no le permitía una coordinación tan rápida como lo exigían los temas abordados. El G-8 propuso una reducción del G-33 en G-20, que implicaba únicamente una sustracción, pero no una adición de nuevos miembros, salvo la Unión Europea. El resultado fue que la mayoría de las 19 primeras economías mundiales, y algunas otras de menor tamaño, pero cuya presencia podía justificarse por su representatividad regional, permanecieron en el grupo. Este compromiso insatisfactorio —es difícil calificarlo de otro modo— fue sin sorpresa objeto de críticas, sobre todo después de 2008. ¿Por qué los países pequeños, como los Países Bajos

17192 G-20 (F).indd 106 19/9/12 17:22:31

o Suiza (respectivamente decimosexta y decimoctava economías mundiales en 2010) no formaban parte de él? ¿Por qué España (decimosegunda economía) parecía haber dejado su sitio a Argentina (vigesimoséptima economía)? Y si esta última estaba presente para reforzar la presencia de América Latina, ¿por qué ella y no Venezuela (vigesimocuarta economía mundial)?[30] Es fácil imaginar que hubo preferencias políticas que pesaron en el arbitraje.

Generalmente, también se sabe que ciertos arbitrajes son fuentes de intensos quebraderos de cabeza diplomáticos y son raramente resueltos. La reflexión sobre una eventual recomposición de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU es un ejemplo de ello: en efecto, no ha sido posible hasta la fecha encontrar una candidatura africana consensual. En el marco del G-20, la inclusión de Sudáfrica como única representante del continente ha sido contestada: durante la cumbre de Toronto en junio de 2010, Nigeria pidió oficialmente unirse al Grupo de los Veinte. Finalmente, si se debiera incluir en el grupo a un representante de los "países menos desarrollados", que es una categoría económica inventada para las necesidades de ayuda pública al desarrollo, pero que no corresponde a una comunidad política coherente, la elección también sería, ciertamente, peligrosa.

Si la ONU reúne en su seno a todos los países del mundo, la organización no refleja necesariamente una verdadera universalidad política. La multiplicación de los grupos ad hoc y de las cumbres no es el único signo de los límites de las respuestas de la organización a los problemas del mundo. Existe un debate desde hace varias décadas sobre la necesidad de reformar la ONU, por parte tanto de los que querrían ver disminuido su poder, y reducida su amplia burocracia, o al contrario, agrandado su peso internacional, mejorando también su eficacia y su transparencia. El debate, o el discurso, sobre

17192 G-20 (F).indd 107 19/9/12 17:22:31

la necesidad de reforma está aun más presente en numerosos funcionarios y dirigentes de la organización, produciendo varias iniciativas sobre este tema, como el programa "Delivering as One", que aspira a paliar la fragmentación creciente de los servicios de la institución en los ámbitos del desarrollo, de la asistencia humanitaria y del medioambiente[31].

Asimismo, la oposición evocada entre el G-20 y el G-172 (en realidad 174) hace, de repente, caso omiso de los problemas de funcionamiento de las Naciones Unidas, que, sin embargo, han sido ampliamente identificados desde hace mucho tiempo y para los cuales las soluciones no son evidentes. Además, esta oposición supone que existe una unidad a la vez del G-20 —lo que todavía no se ha demostrado— y del "G-172" (174) —lo que es muy poco probable—. Cómo no observar, de hecho, que los "pro G-172" que se expresaron de manera concertada representan, generalmente, o un movimiento político, suficientemente amplio, pero no universal, como los altermundialistas[32], o entidades importantes, pero que defienden intereses particulares, como la Commonwealth y la Francofonía[33].

El G-20, cuyos 19 Estados forman parte, al fin y al cabo, de la ONU y que comprende además a los cinco miembros del Consejo de Seguridad, ¿ha sido sensible a los diversos llamamientos para tomar en cuenta al "G-172" (174)? En la medida en que los propios miembros del G-20, en particular los llamados "emergentes", promovieron una interpretación más holística de la "economía internacional" añadiéndole importantes dimensiones sociales, parecía lógico que el grupo recurriera a las instituciones que ya tenían la experiencia y los lazos necesarios con la sociedad civil en ámbitos específicos, como la OIT para el empleo y la FAO para la agricultura. El G-20 aumentó por lo tanto su cooperación con las agencias de las Naciones Unidas. En cuanto a la presidencia francesa del G-20, dio más visibilidad política a esta cooperación al

17192 G-20 (F).indd 108 19/9/12 17:22:31

mantener informada directamente a la Asamblea General de los avances del grupo: el ministro francés de Agricultura, Bruno Lemaire, en febrero de 2011, y más adelante el ministro de Trabajo, Xavier Bertrand, en el mes de junio de 2011, viajaron a Nueva York para presentar sus respectivos informes. La siguiente presidencia (mexicana) del G-20 ya ha anunciado su intención de proseguir la coordinación del Grupo con la ONU. Parece improbable que esta tendencia se invierta. Sobre todo porque si el G-20 quiere efectivamente tener un impacto sobre la cooperación socio-económica internacional, debe apoyarse en los relevos institucionales ya existentes.

3. ¿EL G-20 EN LUGAR DEL G-8?

El G-8 ha muerto, ¿viva el G-20? No se puede hacer el recuento aquí, pero el número de declaraciones desde hace algunos años, anunciando el fin del G-8, es sorprendente. Estas hacen irresistiblemente pensar en la famosa observación del escritor Mark Twain después de haber leído su necrológica en el periódico: "La noticia de mi muerte era una exageración" *("the report of my death was an exaggeration")*. La historia de las instituciones internacionales, formales e informales, muestra que si establecerlas puede ser tarea laboriosa, deshacerlas es una tarea aún más ardua. Las instituciones aspiran por naturaleza a la perpetuación, y las asociaciones de Estados ofrecen en particular a sus miembros una parte de prestigio y de influencia en la escena internacional a la cual es difícil, aun siendo esta declinante, obligarles a renunciar. Este carácter de resiliencia de las instituciones internacionales explica también su tendencia a la ampliación. El G-77 más que duplicó su número en menos de 50 años. El foro de Asia-Pacífico, al principio un pequeño grupo de cinco países,

17192 G-20 (F).indd 109 19/9/12 17:22:31

se convirtió en una asociación de 12 miembros en 1989 y de 21 miembros, 10 años más tarde.

Por lo tanto, el G-8 sigue existiendo, y su composición se ha mantenido considerablemente estable. Han sido necesarios acontecimientos de fuerte magnitud —la caída del Muro de Berlín y la desaparición de la Unión Soviética— para plantearse una transformación del G-7 y su apertura a Rusia. Se ha visto que esta decisión se inscribió en la continuidad del espíritu de la Guerra Fría más que en su superación. La entrada de Rusia fue justificada por la idea de acoger al "vencido" del conflicto bipolar, o más bien la "otra potencia", pero no por una mejor representación de los equilibrios mundiales, que habría hecho más lógica la invitación de China, India y Brasil.

Actualmente parece poco probable que el G-8 se amplíe más. Es más posible que mantenga sus mecanismos de diálogo establecidos con África, por una parte, y por otra con el "G-5", el "Outreach 5", compuesto por Sudáfrica, Brasil, China, India y México. El statu quo parece aún más pertinente debido a que una transformación del G-8 en, por ejemplo, un G-13 que incluyera al "Outreach 5" correría el peligro, de manera demasiado evidente, de ser innecesario frente al G-20. Rusia expresó claramente su oposición al hecho de reemplazar el G-8 por el G-20, en el que su influencia estaría diluida. Italia se ha unido a la objeción rusa. Los otros europeos, a priori enfrentados al mismo dilema, han sido más discretos. La decisión de Francia, presidenta en 2011 del G-8 y del G-20, de dirigir dos cumbres distintas y alejadas en el tiempo, habla sin embargo por sí sola. La Casa Blanca habría deseado que los dos "G" tuvieran lugar uno tras otro, con el fin, se decía, de ahorrar los desplazamientos del presidente Barak Obama. En el último momento, durante su visita a Washington en enero de 2011, el presidente Nicolas Sarkozy convenció finalmente a su homólogo estadounidense de cruzar dos veces el Atlántico.

17192 G-20 (F).indd 110 19/9/12 17:22:31

El problema que se plantea hoy en día no es el de reemplazar el G-8 por el G-20, sino la definición de los perímetros respectivos de los dos "G". El G-8 de 2011 en Deauville fue esclarecedor respecto a esto. Por casualidad, esta cumbre tuvo lugar en plena "primavera árabe", una amplia revolución que sacudió una de las regiones del mundo más estratégicas desde un punto de vista geopolítico. De repente, el G-8, y aún más el G-7, tuvo la ocasión de restablecer su identidad política inicial, tal como fue presentada en la Declaración de Rambouillet: la de defensor de las democracias. La cumbre anterior en Muskoka, en Canadá, había tenido por tema "Recuperación y Nuevos Comienzos", reflejando un momento, según los términos de la declaración final, en el que el mundo conocía una "recuperación frágil tras la mayor crisis económica desde hace varias generaciones"[34]. La mayoría de los temas tratados habían sido en torno al crecimiento y al desarrollo, coincidiendo de hecho con temas tratados por el G-20 o la ONU, y dejando mucho menos sitio a las cuestiones tradicionales del G-8 sobre la paz y la seguridad internacionales.

En cuanto al comunicado final del G-8 de Deauville, anuncia un cambio neto de orientación al titularse: "Un nuevo impulso para la libertad y la democracia". La economía internacional, relegada a medio camino a un punto secundario de las discusiones, claramente no fue el tema de introducción, que se presentó así: "Nosotros, jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de los Ocho, estamos reunidos en Deauville los días 25 y 26 de mayo de 2011. En estos tiempos de grandes cambios, hemos reafirmado nuestro profundo compromiso a favor de la libertad y de la democracia, que son valores universales. Tomando la medida de las evoluciones recientes en África del Norte y en Oriente Medio, así como en África Subsahariana, hemos renovado nuestro compromiso a apoyar las reformas democráticas en todas partes del mundo, y a

17192 G-20 (F).indd 111 19/9/12 17:22:31

responder a las aspiraciones de los ciudadanos a la libertad, incluso a la libertad religiosa, y a la emancipación, en particular de las mujeres y de los jóvenes. La democracia es la mejor vía para acceder a la paz, a la estabilidad, a la prosperidad, a un crecimiento compartido y al desarrollo"[35].

El tema de las "primaveras árabes" fue incluso objeto de una declaración aparte. Celebrando el "espíritu de 1989" que había liberado a Europa del Este del comunismo, esta declaración reafirmó la solidaridad política y económica del G-8 con respecto a los países del sur del Mediterráneo, salidos a su vez del invierno del totalitarismo, proponiéndoles un programa de apoyo, la "Asociación de Deauville": "Los cambios históricos que se están realizando actualmente en África del Norte y en Oriente Medio pueden abrir la vía a transformaciones comparables a las que tuvieron lugar en Europa Central y Oriental tras la caída del Muro de Berlín. Motivados por su aspiración a la libertad, a los derechos humanos, a la democracia, al empleo, a la participación de los ciudadanos y a la dignidad, los pueblos han dejado sus destinos en mano de un número creciente de países de la región. Esta aspiración refleja nuestros valores y los refuerza. Nosotros, miembros del G-8, apoyamos fuertemente las aspiraciones de las 'primaveras árabes', así como las del pueblo iraní [...]. En base a los objetivos que compartimos para el futuro, hemos lanzado hoy la 'Asociación de Deauville' con los pueblos de la región de África del Norte y de Oriente Medio, en presencia de los primeros ministros de Egipto y de Túnez, los dos países que originaron el movimiento, y el Secretario General de la Liga Árabe [...]. Esta asociación está basada en dos pilares: un proceso político destinado a sostener la transición democrática y a favorecer las reformas en el ámbito de la gobernanza, en particular la lucha contra la corrupción y la consolidación de las propias instituciones para garantizar la transparencia, y un marco

17192 G-20 (F).indd 112 19/9/12 17:22:31

económico propicio a un crecimiento sostenible favorable para todos"[36].

Por una parte, se puede decir, de acuerdo con el periodista Jean Quatremer, que en 2011 la "primavera árabe" salvó al G-8 de una incertidumbre creciente con respecto a su razón de ser[37]. La cumbre de Deauville también permitió a Francia clarificar su posición diplomática en la región, en particular tras la torpeza de París durante los acontecimientos tunecinos. La nueva situación árabe proporcionó irrefutablemente una importante sustancia al renacimiento político del G-8 y, por lo tanto, permitió una reafirmación de su especificidad frente al G-20.

Sin embargo, otros elementos hacen pensar que esta evolución no fue únicamente el resultado de la actualidad y que reflejó, y sigue reflejando, una tendencia más profunda. La presidencia francesa del G-8 había previsto en particular, mucho antes de los acontecimientos árabes, la organización de un "foro e-G-8", un encuentro dedicado a las problemáticas socio-económicas y políticas de Internet, antes de la cumbre de Deauville. En este marco, Internet había sido definido por el presidente N. Sarkozy principalmente como un vector de la democracia y de los derechos humanos "al hacer que los Estados sean más transparentes sobre su funcionamiento, incluso, en algunos países, al permitir que los pueblos oprimidos hagan oír su voz y que actúen colectivamente en nombre de la libertad"[38]. Cuando este proyecto fue anunciado, las manifestaciones del verano de 2010 en Irán, apodadas "revolución Twitter" *(Twitter Revolution)* por el papel jugado por este instrumento en la movilización, estaban todavía en la mente de todos; la importancia de los instrumentos de las redes sociales fue de nuevo confirmada en el Magreb. El encuentro "e-G-8", que reunió los días 24 y 25 de mayo de 2011 en París a los actores privados de la nueva comunicación, entre ellos el fundador de Facebook, fue sin embargo

17192 G-20 (F).indd 113 19/9/12 17:22:31

acogido de forma diversa. Fue criticado por ciertas asociaciones, francesas y estadounidenses en particular, que militaban por una mayor desregulación de Internet, y que consideraron que las cuestiones pertinentes a este respecto estaban ocultas por este foro de coordinación con los jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de los Ocho. Sin embargo, si tal debate podía tener lugar, fue precisamente porque se situaba en el contexto de una democracia, en París. Hubiera sido impensable organizarlo en Teherán o en Pekín. Allí, las autoridades del Partido Comunista, impresionadas por la eficacia de las redes sociales en las revoluciones del Magreb, hicieron bloquear en China toda comunicación electrónica que incluyera la palabra "jazmín", en referencia a la revolución del mismo nombre y que podía servir de código para la organización de movimientos subversivos.

El regreso de un discurso explícitamente político que ponía el acento en términos tales como "democracia", "libertad" y "derechos humanos" fue posible para el G-8 en 2011, incluso con una Rusia autoritarista. Por su régimen político, esta es de hecho minoritaria en el Grupo de los Ocho, un grupo que, sin embargo, le importa, ya que su visibilidad es más grande en él que en el G-20. En cambio, ninguna de las dos declaraciones de la cumbre de Deauville —que pedían abiertamente la salida de Muamar el Gadafi de Trípoli ("Debe irse"), criticando el programa nuclear iraní y condenando el de Corea del Norte— sería factible para el Grupo de los Veinte, en el cual las interpretaciones de la democracia y de las libertades cívicas, así como los puntos de vista geopolíticos, son demasiado divergentes. Un representante de la Casa Blanca en Deauville comunicó a la prensa que si el G-20 seguía siendo el principal foro de cooperación económica internacional, el G-8 presentaba la ventaja de ser un grupo pequeño de dirigentes ligados por una "fuerte relación" *(strong relationship)*[39]. El presidente

17192 G-20 (F).indd 114 19/9/12 17:22:31

francés, por su parte, comparó el G-8 a la reunión de la "familia democrática"[40].

La idea de reunir a las naciones democráticas del planeta en una "alianza", una "unión", un "concierto" o incluso una "liga", ha sido muy debatida en Estados Unidos, ya durante la Guerra Fría, pero sobre todo después, desde mediados de los años noventa y hasta hoy en día[41]. Esta corresponde a una visión, compartida por los republicanos y los demócratas, de una cooperación que restauraría los orígenes de la Carta del Atlántico, fundadora de la de las Naciones Unidas, que, uniéndose al ideal del combate de la libertad contra el totalitarismo, sería verdaderamente eficaz. Esta idea también encontró un eco favorable en Europa, en particular en el antiguo primer ministro danés Anders Rasmussen, convertido en secretario general de la OTAN. Además de las dificultades diplomáticas que implicaría su realización, el interés por tal alianza se debilitó cuando una parte de sus promotores se identificó, después de 2001, con el proyecto del presidente George W. Bush de "exportación de la democracia" en Oriente Medio y se confirmó el fracaso de dicho proyecto, particularmente desastroso en el caso de Iraq.

Sin embargo, la voluntad de crear un espacio de discusión para países que comparten y respetan los mismos grandes principios democráticos no ha desaparecido. Sigue siendo mencionada, por ejemplo, entre ciertos miembros de las Naciones Unidas en los pasillos de la organización. Sirve manifiestamente de punto de referencia para el G-8, aunque este grupo deba acomodarse, como se ha visto, a una Rusia que parece más bien hundirse en el autoritarismo, y a pesar de la ausencia de las grandes —por su peso demográfico y económico— democracias como Brasil e India. Si la composición del G-8 debería ser supuestamente representativa de la "familia democrática", se observará que se trata, una vez más, de un compromiso insatisfactorio. Pero también es

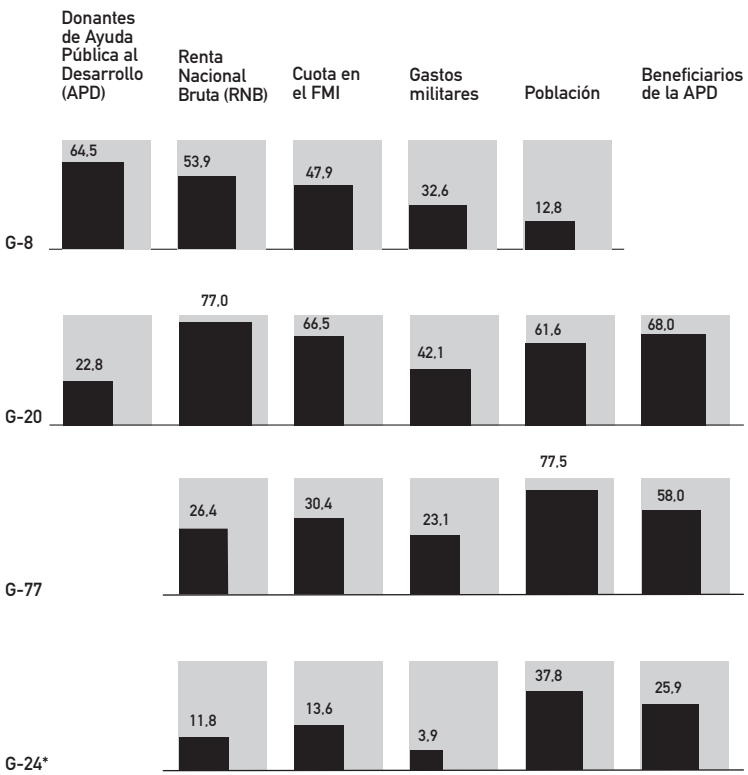
17192 G-20 (F).indd 115 19/9/12 17:22:31

incontestable que, a pesar de este carácter mal estructurado, esta "familia" puede pretender jugar un papel que el G-20 no puede desempeñar, y de este modo contribuir a su perpetuación.

TABLA 1

PESO DE LOS 'G' EN EL MUNDO

Suma de los valores de los Estados miembros de cada G (en % del total mundial), 2010



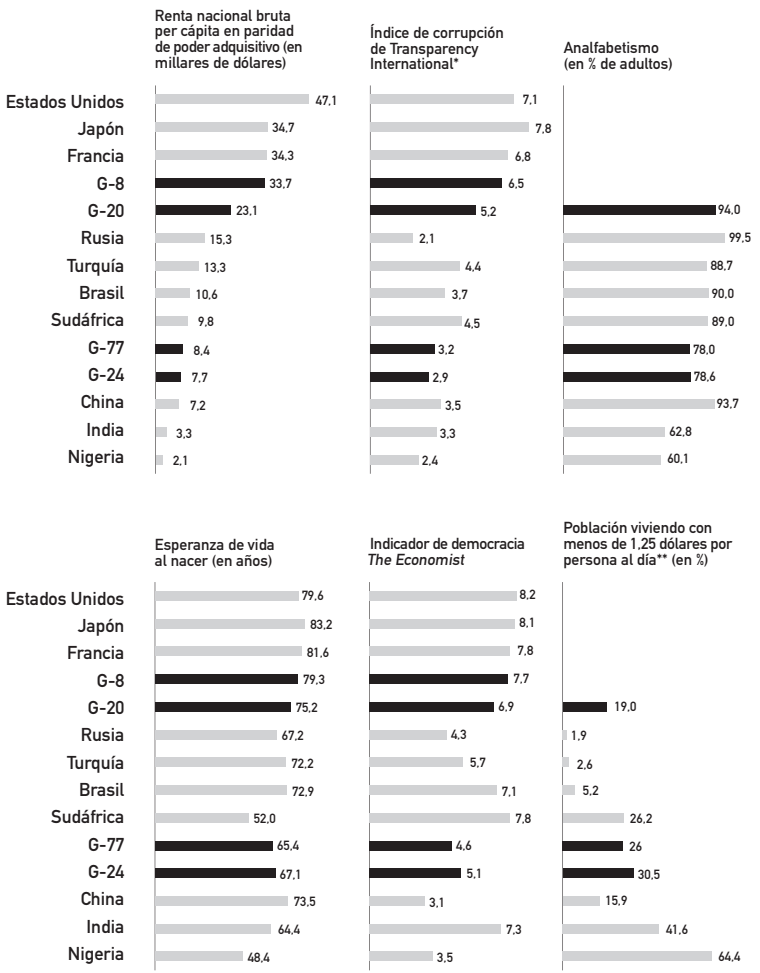
* CHINA (OBSERVADOR) NO ESTÁ CONTABILIZADA.
FUENTE: ATELIER DE CARTOGRAPHIE DE SCIENCES PO, 2011, A PARTIR DE OCDE, BANQUE MONDIALE, FMI, SIPRI, UN-DAES.

17192 G-20 (F).indd 116 19/9/12 17:22:31

TABLA 2

NIVELES MEDIOS DE DESARROLLO DE LOS 'G'

Media de los indicadores de los Estados miembros de cada G, 2010



* UN VALOR BAJO CORRESPONDE A UN NIVEL DE CORRUPCIÓN ALTO.
* * MEDIA CALCULADA A PARTIR DE LAS POBLACIONES Y NO DE LOS PAÍSES.
FUENTE: ATELIER DE CARTOGRAPHIE DE SCIENCES PO, 2011, A PARTIR DE BANCO MUNDIAL, UN-DAES, UNESCO, TRANSPARENCY INTERNATIONAL, ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT.

17192 G-20 (F).indd 117 19/9/12 17:22:31

NOTAS

1. Véase Paul Martin, "A Global Answer to Global Problems", Foreign Affairs, mayo-junio de 2005.
2. Véase en Internet en la siguiente dirección: http://www.cigionline.org
3. Véase en Internet en la siguiente dirección: http://www.diis.dk
4. Jonas Gahr Støre, "Time for G20 to Address Its Legitimacy", Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, 6 de abril de 2010 (disponible en Internet en la siguiente dirección: http://www.regjeringen.no). Este texto fue considerablemente divulgado y publicado a lo largo del mes de abril de 2010, en particular en los siguientes periódicos: *Times of India, Ottawa Citizen, New Straits Times* (Malasia), *The Straits Times* (Filipinas) y *Al Hayat*.
5. Entrevista con Jonas Gahr Støre, "10 Nordiske Politikere", Copenhague, Norden, marzo de 2011 (disponible en Internet en la siguiente dirección: www.norden.org).
6. Anders Åslund, "The Group of 20 Must Be Stopped", Financial Times, 26 de noviembre de 2009.
7. Ibíd.
8. "Statement by the Hon. Datuk Anifah Aman, Minister of Foreign Affairs of Malaysia, at the Thirty-Third Meeting of the Foreign Ministers of the Group of 77 and China", Nueva York (N. Y.), 25 de septiembre de 2009.
9. Kemal Dervis, "G20 Should Increase the Legitimacy of the International Institutions", Europe's World, primavera de 2010 (disponible en Internet en la siguiente dirección: http://www.europesworld.org).
10. Véanse, entre otros, David Vines y Christopher Gilbert (eds.), *The IMF and Its Critics. Reform of Global Financial Architecture*, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press, 2004; Peter Coffey y Robert Riley, *Reform of the International Institutions. The IMF, World Bank, and the WTO*, Northampton (Mass.), Edward Elgar, 2006; Sumihiro Kuyama y Michael Ross Fowler (eds.), *Envisioning Reform. Enhancing UN Accountability in the Twenty-First Century*, Tokyo, United Nations University Press, 2009; Thomas George Weiss, *What's Wrong With the United Nations and How To Fix It*, Cambridge (Mass.), Polity Press, 2009; y Mohamed Mansour Kadah, "United Nations. Building Legitimacy and Maintaining Relevance in a Weakened Institution", Portuguese Journal of International Affairs, otoño-invierno de 2010.
11. Johannes Linn, "How the G20 Can Break the Stalemate in the Reform of the Multilateral Development System. Proposals for Action", en Colin Bradford y Wonhyuk Lim (eds.), *Global Leadership in Transition. Making the G20 More Effective and Responsive*, Washington (D.C.)-Seúl, Brookings Institution Press-Korea Development Institute, 2011.
12. Jakob Vestergaard, "The G20 and Beyond. Towards Effective Global Economic Governance", Copenhague, Danish Institute for International Studies, abril de 2011.
13. Ian Clark, *International Legitimacy and World Society*, Oxford, Oxford University Press, 2007. Véase también Martin Wight, "International Legitimacy", en Hedley Bull (ed.), *Systems of States*, Leicester, Leicester University Press, 1977; Thomas Franck, *The Power of Legitimacy Among Nations*, Oxford, Oxford University Press, 1990; y Andrew Hurrell, *On Global Order. Power, Values, and the Constitution of International Society*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

17192 G-20 (F).indd 118 19/9/12 17:22:31

14. A medio camino entre la llamada visión "realista" de la escena internacional, según la cual los Estados son a priori egoístas y no cooperativos, y una interpretación "idealista", según la cual, al contrario, la tendencia dominante es la cooperación, la Escuela inglesa de relaciones internacionales *(English School of International Relations)* afirma que los Estados son efectivamente egoístas por naturaleza, pero que aceptan reglas y normas colectivas en la medida en la que estas preservan *in fine* sus propios intereses de la mejor manera. Véase la obra de referencia de Hedley Bull, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Londres, Macmillan, 1977.
15. Véanse, por ejemplo, Pierre Hassner y Gilles Andréani, *Justifier la guerre?*, París, Presses de Sciences Po, 2005; y el número especial "Force and Legitimacy in World Politics", Review of International Studies, 31, diciembre de 2005.
16. Shane Mulligan, "The Uses of Legitimacy in International Relations", Millenium-Journal of International Studies, 34 (2), 2005.
17. Martha Finnemore, "Fights About Rules. The Role of Efficacy and Power in Changing Multilateralism", "Force and Legitimacy in World Politics", *Review of International Studies*, 31, diciembre de 2005.
18. Respecto a esta problemática, véase Michael Warning, *Transnational Public Governance. Networks, Law, and Legitimacy*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009.
19. Pierre Rosanvallon, *La Légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, París, Seuil, 2008.
20. Véase Roy Culpeper, "Governance, Transparency, and Accountability in the 'Gs'", The North-South Institute, 20 de abril de 2009.
21. Robert Wade y Jakob Vestergaard, "Overhaul the G20 for the Sake of the G172", Financial Times, 21 de octubre de 2010. El concepto de —G-172— ha sido retomado por diferentes actores internacionales, en particular el movimiento altermundialista. Para mayor precisión, se señalará que el número de países miembros de la ONU que no forman parte del G-20 es de 174. El error es debido al hecho de que se olvida que hay únicamente 19 Estados en el G-20 (el vigésimo miembro es la Unión Europea) y que la expresión G-172 fue lanzada antes de la entrada, en julio de 2011, de Sudan del Sur en la ONU, que tiene por lo tanto actualmente 193 países miembros.
22. "Leaders' Statement. The Pittsburgh Summit", 24-25 de septiembre de 2009. La traducción en francés está disponible en Internet en la siguiente dirección: http://www.economie.gouv.fr
23. "Déclaration de S. E. M. Hans-Rudolf Merz, Président de la Confédération suisse. Assemblée Générale, 64e Session, débat général", Nueva York (N. Y.), Naciones Unidas, 24 de septiembre de 2009.
24. Juha Jokela, "The G20. A Pathway to Effective Multilateralism?", Chaillot Papers (París), abril de 2011.
25. "A More Secure World. Our Shared Responsibility", UN Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, Nueva York (N. Y.), Naciones Unidas, 2004.
26. "Address Given by the President of the United Nations General Assembly H. E. Mr. Joseph Deiss: Global Governance at the Beginning of the 21st Century. What Is the Role of the United Nations?", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPALC), Santiago, 8 de agosto de 2011.
27. Pierre Rosanvallon, *La Légitimité démocratique*, *op.cit.*
28. "Global Challenges. The Poorest Countries", Washington (D. C.), The World Bank Group, octubre de 2008.

17192 G-20 (F).indd 119 19/9/12 17:22:32

29. Hubert Mpunga Tshisambu, G2, G2, G4+, G8… G77: la gouvernance économique mondiale sous l'emprise de l'informel", Kongo Times, 21 de enero de 2010 (disponible en Internet en la siguiente dirección : http://afrique.kongotimes.info).
30. El mantenimiento de Argentina fue también un tema de tensión en el seno del G-20, según un cable de Wikileaks del 11 de marzo de 2011. Véase MercoPress (en Internet en la siguiente dirección: http:// en.mercopress.com), 18 de marzo de 2011; y también Rodrigo Orihuela, "G20: Argentina Belongs Here", *The Guardian*, 1 de abril de 2009.
31. "Secretary-General's High-level Panel on UN System-wide Coherence in the Areas of Development, Humanitarian Assistance, and the Environment, 'Delivering as One'", Nueva York (N. Y.), Naciones Unidas, 9 de noviembre de 2006.
32. Véase, por ejemplo, la entrevista de Susan George, presidenta de honor de Attac, en Rue 89 (http://www.rue89.com), 17 de enero de 2011; y Marc-André Blais, "Pour un G-172!", Le Journal des alternatives (Montreal), 9 de febrero de 2011.
33. Véase la declaración conjunta de Kamalesh Sharma, secretario general de la Commonwealth, y de Abdou Diouf, secretario general de la Francofonía, "Écoutez la voix du G172", 27 de marzo de 2009 (disponible en la página web de la Red de las organizaciones no gubernamentales del espacio francófono —*Réseau des organisations non gouvernementales de l'espace francophone*—: http://ong-francophonie.net).
34. "Déclaration du G8 à Muskoka. Reprise et renaissance", Muskoka, 25-26 de junio de 2012 (disponible en Internet en la siguiente dirección: http://canadainternational.gc.ca).
35. "Déclaration du G8 de Deauville. Un nouvel élan pour la liberté et la démocratie", Cumbre del G-8 de Deauville, 26-27 de mayo de 2011 (disponible en Internet en la siguiente dirección: http://www.diplomatie.gouv.fr).
36. "Déclaration du G8 sur les printemps arabes", Cumbre del G-8 de Deauville, 26-27 de mayo de 2011 (disponible en Internet en la siguiente dirección: http://www.diplomatie.gouv.fr).
37. Jean Quatremer, "Le printemps arabe sauve le G8", Libération, 27 de mayo de 2011.
38. "Mot d'accueil du Président de la République", e-G8 Forum, 24-25 de mayo de 2011 (disponible en Internet en la siguiente dirección: http://www.eg8forum.com).
39. "G8's Last Hurrah? Summitry Evolves, Not Dead", Reuters, 29 de mayo de 2011.
40. *Le Monde*, 27 de mayo de 2011.
41. Véase la presentación argumentada de Pauline Peretz y Manuel Lafont Rapnouil, "L'union des démocraties: un semblant de multilatéralisme sans légitimité?", Esprit, 347, agosto-septiembre de 2008.

17192 G-20 (F).indd 120 19/9/12 17:22:32

CAPÍTULO 3

EL FIN DE 'OCCIDENTE Y EL RESTO'

1. LAS METAMORFOSIS DEL SUR

Sea cual sea su futuro, el G-20 ya ha entrado en la historia de la cooperación internacional como el primer grupo informal de Estados reunidos más allá de la distinción Norte-Sur. Este dato fundamental tiende a ser marginalizado, casi ocultado, en las percepciones europeas del G-20. Tanto el G-77 como el G-24 han sido creados específicamente para que se oiga la voz de los países en desarrollo: en el primer caso, en el seno de las Naciones Unidas, y en el segundo caso, frente a los 11 principales países acreedores del Fondo Monetario Internacional (FMI). El G-15, surgido del Movimiento de Países No Alineados y establecido en 1989, se ha propuesto como objetivo "proseguir un diálogo Norte-Sur más positivo y constructivo" sin dejar de definirse exclusivamente como un grupo de países en desarrollo[1]. Al contrario, el G-10 solo podía ser un grupo de países desarrollados, que discuten cuestiones de crédito y de deuda con los Estados deudores. En cuanto al G-7, siempre ha sido un grupo del Norte,

17192 G-20 (F).indd 121 19/9/12 17:22:32

habiendo integrado progresivamente en su agenda un diálogo con el Sur, primero con África, y más tarde con los "emergentes".

El G-20 es por lo tanto inédito, ya que el criterio de pertenencia a este grupo no es ser del Norte o del Sur, sino ser un "país de importancia sistémica" —un criterio que tiene en cuenta, como se ha visto, no solo el tamaño económico, al no ser la riqueza por habitante un dato decisivo—. La existencia del G-20 no significa que la fractura mundial entre riqueza y pobreza haya desaparecido, sino que la "gobernanza asimétrica" que ilustraba la coexistencia del G-7 y del G-77 ya no es el único horizonte de la cooperación internacional. Si los mecanismos de diálogo entre las dos entidades "Norte" y "Sur" son siempre útiles, también se ha vuelto posible, incluso necesario, crear un espacio de concertación común a estas dos entidades. Lo que significa también que, por primera vez desde el fin del colonialismo, los occidentales ya no son los únicos —poniendo aparte la excepción japonesa— que están del lado de los que deciden, y en particular de los que deciden quién va a estar invitado, o no, a dialogar con ellos.

Corea del Sur, la única nación no occidental que ha presidido el G-20 de jefes de Estado y de Gobierno hasta la fecha (antes de la presidencia mexicana de 2011-2012), por su parte, ha apreciado la importancia de esta evolución. La delegación surcoreana comentó de esta manera la decisión de confiar a Seúl el cargo de organizar la cumbre de 2010: "Corea del Sur es el primer país no miembro del G-7 [G-8] que organiza la cumbre del G-20. Será un acontecimiento memorable para Corea del Sur, comparable a su entrada en las Naciones Unidas en 1991. Hasta hoy, Corea del Sur ha obedecido reglas decididas por los países desarrollados, ahora forma parte del grupo de países que dirige la economía global"[2].

17192 G-20 (F).indd 122 19/9/12 17:22:32

La trayectoria surcoreana es, en efecto, espectacular. Siendo uno de los países más pobres del planeta al finalizar la guerra civil en la península en los años cincuenta, Corea del Sur entra en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en 1996, y, 15 años más tarde, con un producto interior bruto (PIB) por habitante de cerca de 30.000 dólares, su riqueza es actualmente comparable a la de la media de la Unión Europea. Aislada diplomáticamente durante la Guerra Fría, su emergencia no es solo económica, sino también política.

Por ello se puede comprender por qué Corea del Sur ha estado particularmente atenta a las cuestiones de representatividad de la cumbre del G-20. La lista de los miembros permanentes del grupo seguirá probablemente siendo la misma. La cuestión debatida actualmente es la de la lista de invitados a las cumbres. Una cuestión espinosa, y sujeta a arbitrajes que no son transparentes, que Seúl resolvió iniciando la norma de una consulta colectiva de los Veinte para la elección de los participantes exteriores. Esta diplomacia del compromiso, llevada a cabo por un antiguo país en desarrollo, contrasta con la postura de otros países llamados "emergentes" del G-20, cuyo enfoque privilegia más bien la relación de fuerza geopolítica, y subraya además cómo es de diversa la realidad que esconden las nociones de "Sur" y de "emergente".

1.1. LOS 'EMERGENTES': UNA CATEGORÍA MUY DIVERSA

En realidad, nunca ha habido un solo "Sur", sino "Sures", como lo escribe la historiadora Sophie Bessis[3]. Además, las nociones monolíticas de "Norte" y de "Occidente" son, también, construcciones socio-históricas que esconden realidades cambiantes y diversas. Por necesidades de comunicación o de argumentación, la imagen de una unidad del Sur ha

17192 G-20 (F).indd 123 19/9/12 17:22:32

sido sostenida tanto por las elites de los países en desarrollo como por sus homólogos de los países ricos. Durante la Guerra Fría, la idea de una solidaridad global del Sur alimentó el discurso tercermundista, a pesar de que numerosos analistas del Tercer Mundo observaron y pusieron en evidencia las líneas de división que fracturaron este movimiento prácticamente desde su origen[4]. Estas se establecieron en función de los posicionamientos más o menos moderados o radicales de unos y otros con respecto a los dos bandos de la Guerra Fría y cristalizaron alrededor de las rivalidades de influencia y de acceso a los recursos materiales.

Son fundamentalmente las importantes diferencias de trayectorias entre países del Sur las que revelaron la extraordinaria heterogeneidad de lo que, visto de lejos, desde Europa por ejemplo, podía aparecer como un único y vasto océano de pobreza. Corea del Sur seguía estando, en los años setenta, mucho menos desarrollada e industrializada que su rival del Norte, comunista y, sin embargo, miembro del Movimiento de Países No Alineados. Veinte años más tarde, la situación se invirtió completamente, convirtiéndose además el sur de la península en una sociedad democrática. De manera más general, la metamorfosis económica de los países de Asia Oriental a partir del final de los años ochenta, y a veces su transformación política —como en Taiwán o en menor medida en Tailandia—, cambió la representación que Occidente y Japón podían tener del Sur.

Esta representación siguió evolucionando con la irrupción en la escena diplomática de ciertos países llamados "emergentes" al principio de los años 2000. El propio término "economías emergentes" fue inventado en 1981 por un economista del sector privado del Banco Mundial, Antoine van Agtmael, que buscaba entonces reemplazar la expresión "Tercer Mundo" por una expresión más atrayente para los inversores: el concepto fue durante mucho tiempo un

17192 G-20 (F).indd 124 19/9/12 17:22:32

instrumento financiero antes de entrar en la esfera del análisis geopolítico[5]. Más allá de tasas de crecimiento similares, había, y sigue habiendo, desde el punto de vista de las relaciones internacionales, una gran variedad de situaciones entre los países "emergentes". Algunos países, como Corea del Sur u otros "dragones asiáticos", han conocido un enriquecimiento relativamente igualitario; otros, como China e India, han visto profundizarse la fosa abisal entre ricos y pobres en el seno de sus sociedades. Algunos parecen haber superado plenamente el autoritarismo militar, como Brasil y Corea del Sur, y otros no, como China.

Los "emergentes" han adquirido, más o menos, un peso diplomático: algunos ya disponían de una influencia, como China con su escaño en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Brasil o Turquía se han vuelto mucho más visibles en el juego geopolítico; otros, como México, han permanecido más discretos. Finalmente, Rusia, que se ofendió como gran potencia de la Guerra Fría al verse calificada de "emergente", no ha conocido un verdadero desarrollo económico, que en vez de estimulado, ha sido frenado por su renta energética. Mientras que numerosos "emergentes", grandes y más pequeños, forman parte de la Organización Mundial del Comercio (OMC) —y algunos son miembros de la OCDE (Turquía, México)— la entrada de Rusia en esta organización sigue siendo problemática. En cambio, Moscú sigue siendo un actor diplomático de peso, no solo por su lugar en el Consejo de Seguridad de la ONU, sino precisamente porque fue "la otra potencia" del conflicto bipolar y posee a la vez un arsenal nuclear considerable y gran habilidad en el ámbito de la negociación, ámbito en el cual los otros "emergentes" son relativamente novatos.

El concepto de "emergentes" ha dado un rostro a ciertos países, sacándolos de la masa anónima de la noción de "Sur", incluso del conjunto no menos homogeneizador de las 130

17192 G-20 (F).indd 125 19/9/12 17:22:32

naciones del G-77. El éxito del concepto —un acierto que se inscribió primero y antes que nada en la esfera financiera— conllevó a partir de los años noventa un frenesí de producción de designaciones para definir los nuevos grupos de mercados del futuro. Tras los "dragones" y "tigres" mayoritariamente asiáticos, vinieron los "Diez Grandes" o "Big Ten", también llamados Big Emerging Markets (BEM), un conjunto de economías señalizadas en 1997 por el antiguo subsecretario de Comercio estadounidense Jeffrey Garten, y que sirvió de referencia durante mucho tiempo a los inversores[6]. Luego llegaron los acrónimos: el más conocido, BRIC —que reúne a Brasil, Rusia, India y China—, fue inventado en 2001 por Jim O'Neill, director de investigación del Banco Goldman Sachs[7]. Existen otros, creados igualmente con el fin de incitar a los inversores extranjeros en los países concernidos, como CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica) y VISTA (Vietnam, Indonesia, Sudáfrica, Turquía y Argentina). En enero de 2011, el propio J. O'Neill de Goldman Sachs lanzó un nuevo concepto, anunciándose tan prometedor como el BRIC de 10 años antes: el MIST, compuesto por México, Indonesia, Corea del Sur y Turquía[8].

1.2. DOS TRAYECTORIAS 'EMERGENTES': BRIC 'VERSUS' IBSA

La promoción del objeto financiero BRIC, estimulando efectivamente el flujo de transacciones y de inversiones en los mercados en cuestión, contribuyó en parte a la prosperidad de los cuatro países. El éxito mediático del acrónimo le dio además una utilidad política: tras la breve calma entre Washington y Moscú, fundada en la percepción personal de George W. Bush de ver en Vladimir Putin un aliado en su "guerra contra el terrorismo" (*War on Terror*, es decir, literalmente, "guerra al terror"), las tensiones se multiplicaron entre Rusia y el bando de la Organización del Tratado del Atlántico Norte

17192 G-20 (F).indd 126 19/9/12 17:22:32

(OTAN). Fue en este contexto que el presidente V. Putin, en busca de una diversificación de alianzas, inició el encuentro de ministros de Asuntos Exteriores de China, India y Brasil con su homólogo ruso al margen de la 61ª Asamblea General de la ONU, en septiembre de 2006.

Los BRIC se convirtieron oficialmente en un foro de Estados tres años más tarde, una vez más por iniciativa de Rusia, que organizó una primera cumbre en Ekaterimburgo, en junio de 2009. Esta cumbre tuvo lugar, por lo tanto, algunos meses antes que la del G-20 en Pittsburgh. El objetivo no fue el de constituir una fuerza de oposición en el seno del G-20, sino el de reagrupar a "emergentes" que reconocían mutuamente su nueva potencia y querían hacerla oír. La declaración final de Ekaterimburgo, confirmando el papel central del G-20 en la coordinación económica internacional, anunció la intención del grupo de mejorar la representatividad de las instituciones existentes: "Nos comprometemos a hacer progresar la reforma de las instituciones financieras internacionales con el fin de que reflejen los cambios en la economía mundial. Las economías emergentes y en desarrollo deben tener una mayor voz y una mejor representación en las instituciones financieras internacionales, cuyos dirigentes y ejecutivos deberían ser nombrados por un proceso de selección abierto, transparente y fundado en el mérito. Creemos igualmente que existe una necesidad importante de un sistema monetario internacional, estable, previsible y más diversificado"[9].

El mensaje era claro. Los BRIC deseaban tener mayor poder de decisión, en particular en el FMI, lo que implicaba una redefinición de las cuotas de cada país miembro del Fondo. La costumbre de nombrar a un europeo a la cabeza del FMI debía ser reemplazada por un procedimiento más legítimo. El grupo cuestionaba también el predominio del dólar en el sistema monetario internacional. Resaltando

17192 G-20 (F).indd 127 19/9/12 17:22:32

estos dos puntos, se puede entender cómo Rusia, fuera cual fuera su propia agenda geopolítica, había podido, sin mucha dificultad, convencer a los otros tres países a formar la alianza BRIC. Además, un tercer punto que concierne más específicamente a India y Brasil fue inscrito en la agenda: "Expresamos nuestro profundo apego a la diplomacia multilateral en la que las Naciones Unidas juegan un papel central en la respuesta a las amenazas y desafíos globales. Respecto a esto, reafirmamos la necesidad de una reforma exhaustiva de la ONU con el fin de hacerla más eficiente, para que pueda hacer frente a los desafíos mundiales de hoy de una manera más eficaz. Reiteramos la importancia que conferimos al estatus de India y Brasil en los asuntos internacionales, y comprendemos y apoyamos sus aspiraciones a jugar un papel creciente en el seno de las Naciones Unidas"[10].

Esta movilización de los BRIC ha tenido, hasta la fecha, resultados desiguales. Ha tenido ciertamente un impacto en el marco de las discusiones del G-20, relativas a la estructura del poder de decisión en el seno del FMI. De este modo, durante la cumbre del G-20 en Seúl, en noviembre de 2010, la revisión de las cuotas en el Fondo fue anunciada y oficializada, dando más derechos, y más deberes, a los países no occidentales.

En cambio, los cuatro grandes "emergentes", a los que se unió entretanto Sudáfrica, convirtiéndose así en los BRICS ("S" por Sudáfrica), no consiguieron, en junio de 2011, ponerse de acuerdo con una candidatura no europea a la cabeza del FMI que reemplazase al francés Dominique Strauss-Kahn. Esta incapacidad contrasta con la convergencia de las críticas abiertas y públicas de los representantes de los BRICS, en particular el Gobierno indio, contra el proceso que puso en marcha la antigua ministra de Finanzas francesa, Christine Lagarde, en la dirección del Fondo: un proceso que le

17192 G-20 (F).indd 128 19/9/12 17:22:32

debía mucho, en efecto, a un entendimiento tácito entre estadounidenses y europeos.

Finalmente, el apoyo anunciado y reiterado de los BRIC a las candidaturas de India y Brasil a escaños permanentes en el Consejo de Seguridad de la ONU no desembocó en ningún hecho tangible. Se hizo más bien manifiesto el poco entusiasmo de Rusia y de China por entablar una verdadera reforma del Consejo de Seguridad. China, algunos años antes, cuando Alemania, Brasil, India y Japón habían propuesto su candidatura común para ser admitidos en este círculo, ya se había opuesto a tal proyecto, argumentando que Tokio no era lo suficiente maduro para este escaño, teniendo en cuenta su dificultad para reconocer su culpabilidad en la guerra del Pacífico. Esta vez, frente a las demandas de India y Brasil, y más tímidamente la de Sudáfrica, China reveló su profunda reticencia de manera general a cualquier ampliación del núcleo duro del Consejo de Seguridad.

El funcionamiento de los BRIC, y más adelante de los BRICS, también ha puesto en evidencia que los puntos de divergencia entre estos países son prácticamente tan numerosos como los de convergencia. Si todos estos "emergentes" tienen un interés objetivo de hacer contrapeso a la influencia, fundada en una alianza histórica, de países occidentales en la gobernanza mundial y en particular en el seno del G-20, cada uno de ellos tiene intereses económicos y políticos específicos que defender. En ciertos casos, como el de China e India, la rivalidad es flagrante. A principios de los años 2000, hubo un momento de euforia ante los progresos realizados en la resolución del contencioso territorial que oponía (y sigue oponiendo) a Pekín y Nueva Delhi desde la guerra sino-india de 1962; el optimismo también fue fomentado por el crecimiento de los intercambios comerciales entre los dos vecinos, y la a priori complementariedad de sus economías, pudiendo desembocar en un espacio inédito de cooperación,

17192 G-20 (F).indd 129 19/9/12 17:22:32

la "Chindia" (por China e India). Desde entonces, la realidad de los conflictos de interés ha ganado terreno: competición en el acceso a los recursos energéticos, discrepancia geopolítica en particular respecto a Pakistán, carrera por las inversiones en África.

La apuesta africana es, de manera más general, una fuente de rivalidad entre "emergentes", en particular Brasil que, bajo la presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva, más conocido como Lula, lanzó una intensa actividad diplomática sobre el continente. Partiendo de este dato, se debe analizar la iniciativa de China, en diciembre de 2010, de invitar a Sudáfrica a unirse a los BRIC. A pesar de que Pretoria no sea el líder incontestado de África, una posición por la que compite también Nigeria, esta representa en cambio, incontestablemente, la economía más importante del continente y una vía de acceso para los inversores.

La visión ideal de una nueva alianza China-India parece aún menos convincente por el hecho de que la vecindad de estos dos gigantes asiáticos constituye, probablemente, el eslabón más débil de lo que podría ser una coalición de las voces del Sur en el interior del G-20. La complejidad de esta relación interasiática puede observarse en la coexistencia de los BRIC con otro foro, el IBSA, que reúne a India, Brasil y Sudáfrica. El IBSA, que ha sido descrito como un nuevo instrumento de cooperación Sur-Sur[11], fue iniciado al margen de la cumbre del G-8 en Evian en 2003, donde estos tres países, así como China y México, estaban invitados por primera vez a dialogar con el grupo del Norte. El diálogo India-Brasil-Sudáfrica fue lanzando oficialmente en Brasilia en junio de 2003, y presentado formalmente ante la Asamblea General de la ONU en septiembre del mismo año. Lo que diferencia nítidamente el IBSA de los BRICS es a la vez su identidad y su agenda respectivas. El IBSA se presentó inicialmente, por la Declaración de Brasilia, como un grupo

17192 G-20 (F).indd 130 19/9/12 17:22:32

de "democracias vivaces" *(vibrant democracies)*: esta autodefinición ha sido reiterada a lo largo de los comunicados, aunque la denominación actual es "democracias multiétnicas y multiculturales"[12]. Los BRICS, por razones evidentes, nunca se han definido de este modo, aunque sí han introducido una dimensión democrática de otro orden afirmando promover "una mayor democracia en las relaciones internacionales"[13].

En cuanto a su agenda, el IBSA tiene claramente por objetivo la voluntad de obtener para sus miembros un escaño permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU —un objetivo que, como se ha visto, fue tan rápido anunciado como olvidado por los BRIC— y tiene también por ambición la de luchar contra la pobreza mundial en coordinación con las Naciones Unidas y su programa de Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los BRIC, y más tarde los BRICS, también anunciaron su intención de apoyar a los países en desarrollo, pero en términos menos específicos. El objetivo predominante de este foro se manifiesta de un modo más general y geopolítico, bien resumido por el comentario del presidente ruso Dimitri Medvedev al terminar el primer encuentro oficial de los BRIC: "Durante nuestras discusiones en Ekaterimburgo, he hecho observar a mis colegas que ninguno de nosotros ha participado en el establecimiento del sistema financiero internacional en los años 1930-1940. Quiero decir, ninguno de nuestros países ha participado. Todo ha sido decidido por nosotros. No podemos aceptar de nuevo esta situación. Debemos asegurarnos de que nuestros países, que, sumados, cuentan con miles de millones de personas, participen en el establecimiento de las nuevas reglas de juego"[14].

Aunque los tres países del IBSA también forman parte de los BRICS, cabe señalar que los dos foros no se han fusionado. China, convertido en el otro actor geopolítico de peso con Rusia en los BRICS, propuso esta fusión durante la cumbre que organizó en Sanya, en abril de 2011. India se negó

17192 G-20 (F).indd 131 19/9/12 17:22:32

rotundamente. La desaparición del IBSA en beneficio de los BRICS se haría esencialmente en detrimento de la influencia de Nueva Delhi. El problema que supondría para los tres miembros del IBSA la supresión de una plataforma democrática representando el Sur también debe tomarse en cuenta. La combinación de las fuerzas económica y diplomática de China y Rusia, respectivamente, hace de los BRICS un instrumento de negociación más potente que el IBSA en las discusiones con los occidentales en el seno del G-20 o durante las cumbres ad hoc. En este sentido, los BRICS presentan un verdadero interés por sus tres miembros democráticos. Pero por estas mismas razones, incluida la rivalidad China-India, es probable que los dos grupos sigan coexistiendo.

Ya que el IBSA conserva su razón de ser y que precisamente sus tres miembros democráticos forman parte de los BRICS, también es muy probable que los BRICS no se conviertan en un club de oposición a los occidentales, representados por el antiguo G-7. La declaración final de los BRICS, en abril de 2011, causó una cierta impresión en la prensa occidental por su dimensión inhabitualmente política y, en particular, por su toma de posición contra la acción militar de la OTAN en Libia: "Estamos muy preocupados por las turbulencias en Oriente Medio, en África del Norte y en las regiones de África del Oeste, y esperamos sinceramente que los países afectados consigan alcanzar la paz, la estabilidad, la prosperidad y el progreso, y beneficiarse del estatus y de la dignidad que se les debe en el mundo, de acuerdo con las aspiraciones legítimas de sus pueblos. Compartimos el principio de que el uso de la fuerza debería ser evitado. Mantenemos que la independencia, la soberanía, la unidad y la integridad territorial de cada nación deberían ser respetadas"[15].

Esta declaración ha sido percibida a menudo como un mensaje de oposición a Occidente; la manera tan mediática

17192 G-20 (F).indd 132 19/9/12 17:22:32

en que ha sido transmitida podía en efecto parecerlo[16]. Pero la realidad no es tan nítida. Sudáfrica votó a favor de la Resolución 1973 de la ONU que abrió la vía a la intervención de la OTAN en Libia. Rusia, que como Brasil, China e India se abstuvo durante ese voto, firmó conjuntamente la Declaración de Sanya y se unió también a la del G-8 de Deauville que llamaba a la salida inmediata del coronel Gadafi. Además, Alemania, miembro fundador del G-7, también se abstuvo durante el voto de la Resolución 1973. Se podría concluir que ni el Occidente del G-7 ni los BRICS son entidades homogéneas. No es una constatación nueva. La invasión de Iraq, iniciada por Estados Unidos en 2003, engendró fuertes disensiones en el seno de Occidente, o más generalmente del Norte (incluido Japón). En un contexto menos polémico como el de la intervención de la OTAN en Libia, lo que parece más significativo es el juicio realizado por unos y otros sobre la "primavera árabe". Ninguno de los países del G-7, ni los del IBSA, se sienten amenazados por la democratización del mundo árabe, al menos si esta se confirma. Tanto China como Rusia han reaccionado preocupándose por los efectos de contagio y endureciendo el control gubernamental sobre Internet y los sitios de redes sociales.

Como señala el politólogo Christophe Jaffrelot, existe un cierto desajuste entre la identidad democrática y la tradición diplomática idealista de India, y la poca claridad de su posición frente a los acontecimientos del mundo árabe a principios del año 2011[17]. Si bien Sudáfrica y Brasil no tienen una trayectoria democrática y una experiencia diplomática comparables, esta observación se aplica, sin embargo, a los dos otros miembros del IBSA. Se podía esperar de estos países, que han conocido su propia "primavera" tras un largo invierno de regímenes represivos, un mayor apoyo a las transformaciones políticas del mundo árabe. De manera más general, podemos preguntarnos ¿cuál es el valor añadido, *in*

17192 G-20 (F).indd 133 19/9/12 17:22:32

fine, para la política internacional, de una entidad como el IBSA que se presenta con tanta insistencia como un grupo de democracias?

El soberanismo y la desconfianza con respecto a todo lo que puede evocar un imperialismo occidental siguen siendo claramente un importante dato explicativo del posicionamiento de las nuevas potencias del Sur. Además, los grandes países democráticos del Sur, y *a fortiori* los más pequeños, comienzan apenas a integrarse en el círculo de los que toman las decisiones geopolíticas: concretamente, esto significa que sigue en curso un proceso de socialización de los diplomáticos y de los demás representantes gubernamentales con sus socios de la sociedad civil. No se puede, por lo tanto, prejuzgar la manera en que estos actores pesarán en el nuevo orden mundial. El único elemento de certeza, aunque es un punto significativo para los equilibrios mundiales, es que las democracias ofrecen a priori garantías de estabilidad que son más aleatorias con los regímenes autoritarios y totalitarios. Este parámetro político probablemente no se ha tomado en cuenta cuando se introdujo el criterio de pertenencia al Grupo de los Veinte —"ser un país de importancia sistémica"—, pero intervendrá necesariamente, llegado el momento, en el desarrollo del G-20.

2. REDIBUJAR EL MUNDO

"Occidente y el resto" *(The West and the Rest)* fue una de las fórmulas emblemáticas de la escena intelectual internacional de la década de los noventa. Inventada por el diplomático singapurense Kishore Mahbubani, su significado original era la denuncia del etnocentrismo de los occidentales y la celebración de misteriosos "valores asiáticos" *(Asian values)*, cuyo objetivo apuntaba sobre todo a justificar el autoritarismo de un

17192 G-20 (F).indd 134 19/9/12 17:22:32

país como Singapur o de otros Estados del Sudeste Asiático[18]. "Occidente y el resto", u "Occidente y los otros", tomó progresivamente un sentido más amplio, englobando el debate general sobre el predominio de Europa, relevada por Estados Unidos, en la historia internacional.

Diez años más tarde, uno de los principales temas de discusión, tal y como aparece en las publicaciones mediáticas e intelectuales, podría ser resumido por el tándem "el fin de Occidente" y "el auge de los otros" —Occidente apareciendo a veces bajo los rasgos de Europa o de Estados Unidos, o de los dos, y "los otros", pudiendo ser reducido a China o ampliado a una nebulosa de "emergentes"[19]—. Lo que choca en los términos de este debate, ya sea entre occidentales o comentaristas surgidos del resto del mundo, es el presunto juego de suma cero que estos expresan; el ascenso de los países del Sur se haría necesariamente en detrimento de los países occidentales. La lógica tanto económica como política de tal axioma no parece evidente, salvo si nos ajustamos a una visión muy exclusiva, y por lo tanto reductora, de la influencia y de la prosperidad.

La afirmación del G-20 como instrumento de cooperación internacional ha puesto en evidencia no una clase de "victoria" del Sur sobre el Norte, sino una superación de esta división. Un reparto más equitativo de la influencia y de la prosperidad a escala global no implica inevitablemente una inversión de los roles. Además, los criterios de potencia y de representatividad en la gobernanza global no se han estabilizado. El proceso de establecimiento del G-20, y las reacciones que suscita, muestra la diversidad de las posibilidades en un orden mundial cuya profunda mutación está lejos de haber finalizado. Tres grandes preguntas surgen de este proceso en curso. ¿Cómo será negociada la descentralización de Occidente en el nuevo orden mundial? ¿Será el peso material de los países la única fuente de influencia (que se convertirá

17192 G-20 (F).indd 135 19/9/12 17:22:32

en el poder normativo)? ¿Tendrán las regiones un papel que nunca les ha dado realmente el orden onusiano?

2.1. ¿'PROVINCIALIZAR' OCCIDENTE?

En una obra que ha marcado la reflexión sobre el peso del repertorio europeo en las ciencias sociales, el historiador Dipesh Chakrabarty propone "provincializar Europa" para analizar la modernización de los países no occidentales[20]. Su proyecto no es el de negar la influencia europea en la modernización del mundo, sino el de reconsiderar esta evolución desde un punto de vista descentralizado; el de exhumar las experiencias y trayectorias locales, en particular de los países colonizados, ocultadas hasta la fecha por una mirada demasiado eurocéntrica en la escritura de la historia internacional. Una de las principales hipótesis de esta empresa intelectual —que ha conocido, además, numerosas ramificaciones— es que sea posible y deseable mejorar nuestra comprensión de los acontecimientos pasados con el fin de hacer más verdaderamente colectivo lo que se supone debe ser un marco de referencia común.

Enriquecer la escritura de la historia internacional no significa que haya por ello que reescribirla por completo: en concreto, no se trata de descubrir historias nacionales que, como bellas durmientes, habrían sido preservadas en su "pureza" no europea durante el largo invierno del imperialismo occidental, y que hoy podrían ser despertadas.

Se lamente o no, pudiéndose desaprobar la brutalidad del colonialismo que a menudo está detrás de esta realidad, Europa ha marcado profundamente las instituciones de la modernidad, tanto nacionales como internacionales. Querer "deseuropeizar" o "desoccidentalizar" la herencia institucional de la modernización de los siglos XIX y XX es un proyecto tan alejado de la evidencia histórica como toda ambición de

17192 G-20 (F).indd 136 19/9/12 17:22:32

reinvención, de invención, o incluso de "purificación" de las identidades nacionales o pan-nacionales (como el asiatismo o el africanismo). La dificultad de comprender la realidad híbrida del mundo está, sin embargo, muy presente en las representaciones habituales de las relaciones internacionales.

La idea de que el auge de los "emergentes" se traduciría automáticamente en el "fin de Occidente" deriva en parte de esta dificultad. Por un lado, la redistribución de la prosperidad no significa, una vez más, una inversión de los roles. Los Países Bajos y Gran Bretaña ya no son las grandes potencias que fueron respectivamente, pero no por ello se han convertido en países pobres y desfavorecidos. Por otro lado, el hecho de que algunos países del Sur adquieran un mayor peso geopolítico no quiere decir que el orden mundial se vaya a volver de repente "chino", "brasileño" o "emergente". En primer lugar porque, a pesar de las afirmaciones nacionalistas de muchos de ellos, los "emergentes" no disponen de una alternativa global al sistema existente, una especie de kit ideal e institucional que reemplazaría los códigos, las normas y las reglas que organizan, para bien o para mal, las relaciones internacionales a escala planetaria desde hace dos siglos. En segundo lugar, y a la inversa, la aportación original de Europa en la producción de estos códigos, normas y reglas —en la constitución de una gramática internacional[21]— es tan estructuradora que es imposible suprimirla sin disgregar completamente la sociedad internacional.

La necesidad de crear un espacio de cooperación que supere la división Norte-Sur y la noción de "Occidente y el resto", de la que es testigo el establecimiento del G-20, implica una reflexión inédita sobre el reparto de la influencia. Esta reflexión podría construirse sobre una forma de "provincialización" de Occidente. Como en el proyecto de D. Chakrabarty, no se trataría de negar, o renegar, los fundamentos europeos y euro-estadounidenses de la gramática

17192 G-20 (F).indd 137 19/9/12 17:22:32

internacional, sino de hacer que ya no sea el único planteamiento común del mundo.

Por ejemplo, la noción de guerra "mundial", es decir, una guerra que involucre al mundo entero, aplicada a la Gran Guerra, a la Segunda Guerra Mundial y a la Guerra Fría, es obvia para los occidentales. Esta noción no es tan evidente para todas las naciones que habían sido colonizadas hasta 1945 y que, por tanto, no tenían ni voz ni voto, o las que simplemente no estaban implicadas como en América Latina, o incluso China, que denomina, ya que corresponde a su propia visión de los acontecimientos, "guerra de resistencia contra Japón" *(kang ri zhan zheng)* lo que los occidentales, y de manera más precisa los estadounidenses[22], llamaron "Segunda Guerra Mundial". Sin embargo, la construcción de la ONU, y obviamente la de su Consejo de Seguridad, está fundada sobre una representación del orden internacional formado por la denominada guerra "mundial". Reformar el poder ejecutivo de la ONU no es únicamente una cuestión de redistribución del poder, sino de relativización de las representaciones geopolíticas dominantes, la de los occidentales, y de la manera en que alimentan su concepción de la universalidad. La lucha de los aliados de los años cuarenta contra los fascismos alemán, japonés e italiano, tiene un significado irrefutablemente universal. Pero este valor de universalidad ha podido tomar otras expresiones a lo largo de la historia internacional, como la lucha contra el *apartheid* en Sudáfrica o el derrocamiento de las dictaduras latinoamericanas.

El ejercicio de "provincialización" de Occidente supone un equilibrio que probablemente no será fácil de alcanzar. Es lo que llevan a pensar las posturas antioccidentalistas de unos —posturas de oposición y no de construcción, ya que no proponen una verdadera alternativa—, y el pesimismo de otros, confundiendo el fin de la supremacía occidental con el fin de Occidente a secas. La incompatibilidad entre "Occidente" y

17192 G-20 (F).indd 138 19/9/12 17:22:32

"el resto" parece aún más ficticia en el ámbito de las relaciones internacionales, ya que las grandes normas polarizantes, como la apertura política y económica, son, de ahora en adelante, compartidas de forma diversa a lo largo del planeta. El capitalismo se ha expandido ampliamente por el Norte, Sur, Este y Oeste, con variantes que no corresponden a fracturas civilizacionales. Y si Occidente sigue siendo mayoritariamente democrático, otros muchos países también se han convertido en democracias.

Sin embargo, estas democracias y las del mundo occidental no han construido un discurso común para afirmar sus valores compartidos. Esto se debe en parte a la dificultad de los occidentales para ser conscientes de que no tienen el monopolio del universalismo. No es universal la democracia que históricamente se ha construido en Europa y en América: son las aspiraciones humanas, que empujan las sociedades a establecer instituciones democráticas, las que son fundamentalmente universales. Por otra parte, las democracias no occidentales, y de manera más clara las de los "emergentes", tienden a confundir la emancipación de la dominación económica y geopolítica de los países occidentales, con el rechazo sistemático de "Occidente"; algunos autores ven en esto la producción de un "occidentalismo" reductor, simétrico del "orientalismo" analizado por el historiador Edward Said[23].

La visión negativa de un "Occidente" monolítico se hace más tangible —y hasta cierto punto menos paradójica— en la postura de los "emergentes", cuyo régimen no es democrático. Esta puede entonces volverse problemática, no porque ponga en peligro al propio Occidente, sino porque en un plano mucho más universal se opone a los ideales de la democracia. Los "valores asiáticos" alabados en Singapur y en Malasia en los años noventa, y que ahora son populares en China, describen una oposición a priori esencial entre

17192 G-20 (F).indd 139 19/9/12 17:22:32

"Occidente" y "Asia"; si se detalla el contenido, se puede ver que lo que supuestamente es la quintaesencia de "Asia" es la negación del pluralismo político y de las libertades cívicas. Una vez más, la historia de las naciones ha mostrado que ni la tiranía ni su contrario son el bien exclusivo de culturas singulares. La interpretación culturalista del mundo es, ahora más que nunca, una fuerte tentación en el ámbito de las relaciones internacionales. De una manera u otra, esta pesará en la dinámica del G-20.

2.2. ¿QUÉ ES LA IMPORTANCIA 'SISTÉMICA'?

Poniendo la condición de "ser un país de importancia sistémica" como criterio de pertenencia al G-20, los fundadores del grupo abrieron de alguna manera la caja de Pandora. Definir lo que es importante, lo que cuenta en el sistema internacional, está sujeto a interpretaciones diversas. Se sabe que la capacidad de tener peso en el orden mundial ya no se mide por la única fuerza de fuego, como lo hacía antiguamente Stalin exclamando: "El Papa, ¿cuántas divisiones tiene?". Los analistas de la Unión Europea han mostrado que esta disponía, a falta de un ejército, de una facultad de influencia global, ilustrada por la cantidad considerable de normas que produce e impone a través del planeta[24]. El estudio de las "potencias medias" ha expuesto la manera en que ciertos países, que no ocupan los primeros puestos económicos y militares, han tenido roles importantes en la cooperación multilateral[25]. Estos trabajos ponen en evidencia datos significativos en cuanto a la dinámica del sistema internacional.

Pero es difícil saber si, y cómo, estos datos han sido tomados en cuenta en el criterio de "importancia sistémica" atribuido al G-20. Ningún representante del Grupo de los Veinte ha explicado jamás lo que este criterio significaba de manera precisa. Si se juzga la trayectoria de esta entidad, desde la

17192 G-20 (F).indd 140 19/9/12 17:22:32

puesta en marcha del Grupo Marco de Manila *(Manila Framework Group)* hasta la formación del G-20, como grupo ministerial en 1999, y más adelante como grupo de Estados en 2008, la elección de los miembros ha sido, de manera manifiesta, arbitraria en parte.

Ahora bien, reconocer esta parte de arbitrario, desde el punto de vista de los dirigentes del G-20, no es políticamente factible. De ahí la caja de Pandora: dando un sucedáneo de justificación a la elección de los Veinte —los veinte miembros son "países de importancia sistémica"—, los representantes del G-20 han abierto la vía a múltiples interrogaciones, contestaciones o incluso a interpretaciones lapidarias. Entre estas últimas, se encuentra la más corriente que afirma que el G-20 es la reunión de los 20 primeros PNB del mundo: una afirmación que ignora que el vigésimo miembro del G-20 no es un Estado (la Unión Europea no tiene por lo tanto producto nacional bruto), y que tres de sus miembros —Sudáfrica, Arabia Saudí y Argentina— no forman parte de las 20 primeras economías mundiales.

El Grupo de los Veinte no tiene aparentemente una estrategia concertada de comunicación. Asimismo, el mensaje colectivo que transmite sobre su identidad es mínimo. La página web oficial del G-20 se limita a repetir que el grupo fue creado para reunir a "economías industrializadas y en desarrollo de importancia sistémica, con el fin de discutir cuestiones mayores de la economía mundial"[26]. La de la presidencia francesa del G-20 (en 2010-2011) responde a la pregunta "¿Quién es miembro del G-20?" con "el G-20 representa el 85 por ciento de la economía mundial y 2/3 de la población mundial"[27], y da sobriamente la lista de los 20 miembros. Este criterio estrictamente material y cuantitativo sirve, además, de dato explicativo a la mayoría de los comentarios, en particular periodísticos, sobre el G-20.

17192 G-20 (F).indd 141 19/9/12 17:22:32

Sin embargo, la reducción de la identidad del G-20 a dos números —sus tamaños económicos y demográficos— conlleva dos problemas corolarios. Por una parte, esta anima una lógica del más fuerte que está a contracorriente de la gobernanza mundial contemporánea, y da por lo tanto la razón a los detractores del G-20 que lo consideran como un concierto arcaico de potencias. También se puede observar esta lógica en la retórica de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica), en la que el hecho de representar a países muy poblados con importantes PNB sería un fin en sí mismo. Por otra parte, no explica por qué el G-20 reúne a países que no son significativos si se tiene en cuenta la doble medida "PNB y población", e incluye un grupo regional del que no se sabe cómo entra en el cálculo. Al igual que ningún documento oficial, o incluso oficioso, del G-20 explica lo que es la "importancia sistémica", tampoco ha sido dada ninguna explicación sobre la ausencia de países "pesados" en términos económicos y demográficos, como España, a favor de países más "ligeros", ni sobre la presencia de la Unión Europea en detrimento de otros grupos regionales.

Algunos miembros se han tomado la molestia de explicar por qué, según ellos, formarían parte del G-20, como Arabia Saudí, cuyo gobernador de la Agencia monetaria declaró: "Arabia Saudí forma parte de ahora en adelante del G-20, lo que refleja nuestro papel sistémico en la producción mundial de energía, así como la importancia de nuestros activos financieros"[28].

Esta importancia sistémica de Arabia Saudí desde el punto de vista de la cooperación internacional en el ámbito de la energía ya no es discutible; es menos determinante para los activos financieros (comparada con China, por ejemplo), pero no por ello es desdeñable. Arabia Saudí se ha convertido en el único miembro de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en el G-20 desde que Indonesia,

17192 G-20 (F).indd 142 19/9/12 17:22:32

igualmente miembro del G-20, abandonó oficialmente esta organización en enero de 2009. Riad también podría definir su importancia sistémica en el marco del G-20 por su pertenencia regional, siendo de hecho el único representante del mundo árabe, al igual que Sudáfrica representa ella sola al continente africano.

En realidad, existen múltiples formas de definir de manera coherente la importancia sistémica. Debe recordarse que, para el ministro de Asuntos Exteriores de Noruega Jonas Gahr Støre, los países escandinavos responden mejor al criterio de importancia sistémica, ya que son los principales contribuidores financieros al desarrollo.

De manera más precisa, los países de Europa del Norte son los primeros contribuidores en comparación con el tamaño de sus respectivas economías. Uno de los objetivos del desarrollo definido por la ONU es el de obtener de las principales economías que dediquen el 0,7 por ciento de su renta nacional a la ayuda pública al desarrollo (APD). Solamente Noruega, Luxemburgo, Suecia, Dinamarca y los Países Bajos han hecho este esfuerzo. Si se considera que el compromiso de los Estados en el ámbito de la APD influye en el sistema internacional, y si además se dejan de lado las consideraciones de prestigio y de influencia propias a todos los Gobiernos, entonces la petición de los países nórdicos de estar representados en el G-20 no es incongruente.

Sin duda, en el futuro, las declaraciones y publicaciones del G-20 no especificarán más lo que para esta entidad es la importancia sistémica, porque tal decisión podría conllevar complicaciones diplomáticas. Si se detallara la importancia sistémica por indicadores como la implicación en la APD o la acción a favor del medio ambiente, sería mucho más difícil rechazar ciertas candidaturas al G-20 como miembros permanentes o incluso como simples participantes exteriores. La posibilidad para cada miembro a cargo de la presidencia

17192 G-20 (F).indd 143 19/9/12 17:22:32

del grupo de proponer una lista de invitados permitiría, sin duda, como ya se puede constatar, modular puntualmente la identidad del G-20. Además, nada impide a cada miembro dar, al igual que Arabia Saudí, una definición del criterio de importancia sistémica que solo le compromete a él.

La Unión Europea, sin referirse explícitamente a este criterio, subrayó su "experiencia de la integración económica y política"[29], de la que se puede, en efecto, valer como única organización regional miembro del G-20, y que confirma su situación de la unión de Estados más elaborada del planeta. Si la Unión Europea como tal posee un escaño en ciertas entidades internacionales, principalmente la OMC, el hecho de que una agrupación regional sea miembro pleno de un "G" es una situación inédita. Puede renovar la reflexión sobre el papel de las regiones en las instituciones de la gobernanza mundial, cuestión que ya ha sido levantada en el marco del G-20.

2.3. ¿QUÉ PAPEL PARA LAS REGIONES?

Singapur es el primer actor internacional que ha reaccionado al ascenso al poder del G-20, cuando este se convirtió en una cumbre de Estados en 2008, con una iniciativa concreta: la constitución en marzo de 2010 del Grupo de Gobernanza *(Global Governance Group)* o "3G", representantes de los "miembros de la ONU que no forman parte del G-20"[30].

Esta nueva entidad a menudo ha sido percibida y descrita como la expresión de una oposición al G-20. Se podría incluso discernir un resentimiento de Singapur, por al menos dos motivos. En primer lugar, la ciudad-Estado ha sido excluida de la formación del G-20 en 1999 aun teniendo un papel determinante en la puesta en marcha del grupo inicial, el G-22. En segundo lugar, Singapur forma parte de los países, al igual que otros como Suiza, en el punto de mira del G-20 por su incitación a la evasión fiscal.

17192 G-20 (F).indd 144 19/9/12 17:22:33

Sin embargo, si se examina a la vez el discurso y la acción del "3G", este nuevo club aparece menos como una fuerza de oposición que de proposición para paliar las eventuales carencias del G-20. En el texto leído ante la Asamblea General de la ONU por el representante permanente de Singapur, el "3G" es presentado como una pasarela entre las Naciones Unidas y el G-20: "El '3G', apoyando el proceso del G-20, considera que existen posibilidades de mejorarlo. Creemos firmemente que el proceso del G-20 debería reforzar y no debilitar a la ONU. Todos los países, pequeños y grandes, estarán afectados por la manera en que el G-20 gestione los problemas de los que se hace cargo. Teniendo en cuenta las complejidades y las interdependencias de la economía mundial, es importante que el G-20 delibere de manera consultiva, inclusiva y transparente, con el fin de que los resultados de sus deliberaciones sean eficazmente puestos en marcha a escala mundial. Respecto a esto, el "3G" propuso varias ideas sobre cómo mejorar la comunicación entre el G-20 y la ONU"[31].

El "3G", por lo tanto, ha sugerido cuatro pistas: una consulta regular de los países no miembros del G-20 (no se especifica que se trate de los 24 países del "3G" o de los 174 miembros de la ONU), la presencia del Secretario General de la ONU en la cumbre del G-20, la participación regular de otras organizaciones regionales además de la Unión Europea, y una inclusión de geometría variable de los países no miembros a los grupos de trabajo del G-20. El dinamismo del "3G" ha tenido cierto éxito, sobre todo para Singapur, que ha sido invitada a las cumbres de Seúl y de Cannes, por las presidencias surcoreana y francesa del G-20 respectivamente, con motivo de su "importancia sistémica", título que comparte de ahora en adelante con España[32].

Además, aunque no se puede atribuir este resultado solo al "3G", la preparación de las cumbres del G-20 se hace cada

17192 G-20 (F).indd 145 19/9/12 17:22:33

vez más, como hemos visto anteriormente, en cooperación con las agencias de la ONU; los grupos de trabajo de los Veinte también comunican sus conclusiones a la Asamblea General de las Naciones Unidas. Finalmente, la invitación de organizaciones regionales a las cumbres del G-20 parece ser actualmente una práctica establecida. El Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), la Nueva Alianza para el Desarrollo en África (NEPAD), la Unión Africana (UA) y el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo (CCG) han sido todos invitados una o varias veces. Este punto es interesante, ya que si el "3G" no representa por sí mismo a una región específica del mundo, su líder, Singapur, tiene una notable influencia en la promoción del regionalismo. Singapur ha sido un actor de peso en el renacimiento de la ASEAN después de la Guerra Fría, y ha jugado un papel determinante en la creación del diálogo Asia-Europa (ASEM).

Para el economista Gary Hawke, uno de los desafíos más grandes que tendrá que aceptar el G-20 en cuanto a su funcionamiento será su capacidad para coordinarse con las instituciones regionales[33]. El politólogo Andrew F. Cooper señala por su parte que las críticas más escuchadas, y también las más constructivas, respecto al G-20 son las de los actores regionales[34]. Su análisis muestra que estos últimos no discuten la importancia adquirida por el Grupo de los Veinte, sino que piden estar mejor representados. Si se razona en términos geográficos, parece evidente que ciertas regiones del mundo estén, en efecto, subrepresentadas, comenzando por el conjunto del continente africano, mientras que otros se benefician de una mayor visibilidad, como Europa, que muchos juzgan, al contrario, sobrerrepresentada. Se observa también esta preocupación, aunque no necesariamente en detrimento de los europeos, en el proyecto del economista Jakob Vestergaard de creación de una alternativa al G-20,

17192 G-20 (F).indd 146 19/9/12 17:22:33

un "Consejo Económico Global" (*Global Economic Council* o GEC), cuya composición correspondería a un recorte regional del mundo[35].

El lugar que deberían tener las regiones en el orden mundial es una cuestión recurrente. Surgió desde 1942, tras la firma de la Declaración de las Naciones Unidas por Estados Unidos y sus 25 aliados. El subsecretario de Estado estadounidense Sumner Welles propuso al presidente Franklin D. Roosevelt que la futura organización de las Naciones Unidas estuviese dotada de un Consejo de Seguridad en el que tendrían escaños no los Estados, sino los grupos regionales. A principios de los cuarenta, África y Asia seguían estando en gran parte colonizadas, la noción de "regiones" remitía en la práctica a la de las esferas de influencia de las potencias —siendo América Latina la única excepción real que, precisamente a través de su *lobby* en Washington, influenció a S. Welles en su iniciativa—. Por este motivo, otro consejero del departamento de Estado estadounidense, Leo Pasvolsky, vio en el reparto regional del poder de la futura ONU un peligro de enfrentamiento de las potencias imperiales, incluida la URSS, que defendía en efecto la noción de representación de la esfera de influencia soviética en las Naciones Unidas. Este consejero, de origen ruso, que temía en particular el expansionismo de la Unión Soviética, consiguió convencer al presidente estadounidense de optar por una representación nacional en el seno de la ONU a falta de una prevención eficaz contra el conflicto bipolar naciente.

La ONU ha sido, por lo tanto, concebida como un lugar donde los actores principales eran los Estados, y ha conservado hasta hoy esta identidad fundamental. Algunos artículos (51 al 54) de la Carta de las Naciones Unidas dan una relativa autonomía a las agrupaciones regionales para la gestión de los problemas de seguridad, en el límite del respeto de la preeminencia de los actores estatales. Aparte de la Unión

17192 G-20 (F).indd 147 19/9/12 17:22:33

Europea, las asociaciones regionales creadas tras la descolonización consiguieron raramente, durante la Guerra Fría, alcanzar los objetivos que se habían dado. Al final del conflicto bipolar, se asistió a un renacimiento de la cooperación regional. Recurrir a las organizaciones regionales para la ayuda al desarrollo y la resolución de los conflictos se hizo más frecuente por parte de instituciones internacionales, tales como el Banco Mundial, la ONU y sus agencias. El programa de reforma de las Naciones Unidas, evocado desde finales de los años setenta y relanzado después de la Guerra Fría, inscribió en sus trabajos una reflexión sobre una mejor representación de las agrupaciones regionales en la ONU. Al igual que el conjunto del proyecto de reforma de la organización, la idea regional no ha desembocado en resultados espectaculares. El hecho de que numerosos actores regionales no se opongan al Grupo de los Veinte, y que vean en él, al contrario, una oportunidad de hacerse oír mejor, daría entonces más la razón a los defensores del G-20, que lo consideran como el instrumento que podría ayudar a la ONU a reformarse verdaderamente[36].

NOTAS

1. "Aims and Objectives", Group of Fifteen (disponible en Internet en la siguiente dirección: www.g15.org).
2. Citada en la página web oficial de la presidencia surcoreana del G-20 (disponible en Internet en la siguiente dirección: www.g20.org.go.kr).
3. Sophie Bessis, *L'Occident et les autres*, París, La Découverte, 2001.
4. Véanse, en particular, Robert Malley, *The Call from Algeria. Third Worldism, Revolution, and the Turn to Islam*, Berkeley (Calif.), University of California Press, 1996; Pascale Bezançon, Ruben Camara, Issiaka Mande y Jakob Schlupmann, *Les Sources historiques dans les Tiers Mondes*, París, L'Harmattan, 1997; y Mark Berger (ed.), *After the Third World?*, Londres, Routledge, 2009.
5. Como se puede ver en la obra de Antoine van Agtmael, *The Emerging Markets Century*, Nueva York (N. Y.), Simon and Schuster, 2007.
6. Jeffrey Garten, *The Big Emerging Markets and How They Will Change Our Lives*, Nueva York (N. Y.), Basic Books, 1997. Los 10 países en cuestión son Sudáfrica, Argentina, Brasil, Corea del Sur, China, India, Indonesia, México, Polonia y Turquía.

17192 G-20 (F).indd 148 19/9/12 17:22:33

7. Jim O'Neill, "Building Better Global Economic BRICs", Goldman Sachs Global Economics Paper, 66 (30), noviembre de 2001.
8. Véase Sreeram Chaulia, "Long Live BRIC, Welcome MIST", Asia Times, 26 de enero de 2011.
9. "Joint Statement of the BRIC Countries' Leaders", Ekaterimburgo, 16 de junio de 2009 (disponible en Internet en la siguiente dirección: http://archive.kremlin.ru).
10. Ibíd.
11. Véanse, entre otros, Lyal White, "IBSA. South-South Co-operation With a Difference?", *Global Insight* (Pretoria), 36, 2004; y Chris Alden y Marco Antonio Vieira, "The New Diplomacy of the South. South Africa, Brazil, India, and Trilateralism", *Third World Quarterly*, 26 (7), 2005.
12. Véanse la "Brasilia Declaration", 6 de junio de 2003, y la presentación "The India-Brazil-South Africa Dialogue Forum", agosto de 2011, en la página web oficial del IBSA en la siguiente dirección: http://www.ibsa-trilateral.org
13. Véanse la declaración final de Ekaterimburgo, *op. cit.*; y "BRICS Summit 2011 Joint Declaration", Sanya, Hainan, 14 de abril de 2011 (disponible en Internet en la siguiente dirección: http://www.china.org.cn).
14. Entrevista a Dimitri Medvedev por Kirill Kleimenov para la cadena de televisión Channel One Russia, 18 de junio de 2009 (disponible en Internet en la siguiente dirección: http://archive.kremlin.ru).
15. "BRICS Summit 2011 Joint Declaration", *op. cit.*
16. Véanse, entre otros, "L'offensive politique des BRICS", RFI, 14 de abril de 2011; "La Chine et les BRICS s'affirment face à l'Occident", Radio 86, 16 de abril de 2011; Jagannath Panda, "BRICS' Sanya Declaration. What It Means to Emerging Global Strategic Calculus", *The Tribune* (Chandigarh), 23 de abril de 2011; "Libye: les arrière-pensées de Moscou dans son rapprochement vers l'Occident", *Xinhua* (www.french.news.cn), 2 de junio de 2011; y Vijay Prashad "BRICS vs. G7 with Libya as Proxy", *CounterPunch* (Calif.), 7 de julio de 2011.
17. Christophe Jaffrelot, "India Keeps Abstaining", The Caravan, 3 (8), agosto de 2011.
18. Kishore Mahbubani, "The West and the Rest", National Interest, 28, verano de 1992. La tesis de los "valores asiáticos" ha sido muy criticada por los intelectuales de las democracias de Asia Oriental, en particular el antiguo disidente convertido en presidente de Corea del Sur, Kim Dae-jung: "Is Culture Destiny?", Foreign Affairs, 73 (6), 1994.
19. Véanse, entre otros, Fareed Zakaria, *The Post-American World and the Rise of the Rest*, Nueva York, Norton and Co, 2008; "Le monde occidental est-il en danger?", *Revue internationale et stratégique*, 75, otoño de 2009; Stefan Halper, *The Beijing Consensus. How China's Authoritarian Model Will Dominate the Twenty-First Century*, Nueva York (N. Y.), Basic Books, 2010, "American Decline. This Time It's Real", *Foreign Policy*, Special Issue, enero-febrero de 2011; "L'Occident est-il fini?", *Courrier international*, ejemplar fuera de serie, febrero-marzo-abril de 2011; Philippe Esper *et al.., Un Monde sans Europe?*, París, Fayard, 2011; y Rana Foroohar, "The Decline and Fall of Europe (and maybe the West)", *Time*, 22 de agosto de 2011.
20. Dipesh Chakrabarty, *Provincializing Europe. Postcolonial Thought and Historical Difference*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 2000.
21. Respecto a este tema, véase Karoline Postel-Vinay, *L'Occident et sa bonne parole*, París, Flammarion, 2005.

17192 G-20 (F).indd 149 19/9/12 17:22:33

22. Véase David Reynolds, "The Origins of the Two 'World Wars', Historical Discourse and International Politics", *Journal of Contemporary History*, 38 (1), enero de 2003.
23. Edward Saïd, *L'Orientalisme. L'Orient créé par l'Occident*, París, Seuil, 2005 (edición original en inglés, 1978); James G. Carrier, *Occidentalism. Images of the West*, Oxford, Clarendon Press, 1995; Ian Buruma y Avishai Margalit, *Occidentalism. The West in the Eyes of Its Enemies*, Londres, Penguin Books, 2004.
24. Véanse, en particular, François Duchêne, "Europe's Role in World Peace", en Richard Mayne (ed.), *Europe Tomorrow*, Londres, Fontana, 1972; Ian Manners, "Normative Power Europe. A Contradiction in Terms?", *Journal of Common Market Studies*, 40 (2), 2002; y Zaki Laïdi, *La Norme sans la force*, París, Presses de Sciences Po, 2008.
25. Véanse, entre otros, Cranford Pratt (ed.), *Internationalism Under Strain. The North-South Policies of Canada, the Netherlands, Norway, and Sweden*, Toronto, Toronto University Press, 1989; Davis Bobrow y Robert Kudrle, "Mid-Level Power Strategies for Changing International Niches. Experience in the 'Old World Order'", *Journal of East Asian Affairs*, 5 (2), verano-otoño de 1991; y Andrew F. Cooper *et al.*, *Relocating Middle Powers. Australia and Canada in a Changing World Order*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1993.
26. Véase en Internet en la siguiente dirección: http://www.g20.org
27. Véase en Internet en la siguiente dirección: http://www.g20- g8.com
28. Muhammed Al-Jasser, "Keynote Address", Conferencia del Institute of International Finance, National Commercial Bank, Riad, 24 de febrero de 2010.
29. "Joint Letter of President Van Rompuy and President Barroso on the G20 Summit in Seoul", Bruselas, 29 de octubre de 2010; y véase también "Joint Statement by President of the European Council Herman Van Rompuy and President of the European Commission José Manuel Barroso at the end of the G20 Summit in Seoul", Seúl, 12 de noviembre de 2010 (disponible en Internet en la siguiente dirección: http://www.consilium.europa.eu).
30. Véase el anexo a la carta del representante permanente de Singapur en las Naciones Unidas dirigido al Secretario General, "Strengthening the Framework for G20 Engagement of Non-Members", Nueva York, 11 de marzo de 2010 (disponible en Internet en la siguiente dirección: http:// www.mfa.gov.sg). Los 24 miembros del "3G" son Bahamas, Bahréin, Barbados, Botsuana, Brunei Darussalam, Chile, Costa Rica, Emiratos Árabes Unidos, Guatemala, Jamaica, Kuwait, Liechtenstein, Malasia, Mónaco, Nueva-Zelanda, Panamá, Filipinas, Qatar, Ruanda, San Marino, Senegal, Singapur, Suiza y Uruguay.
31. "Statement by Ambassador Vanu Gopala Menon Permanent Representative of Singapore to the United Nations on Behalf of the Global Governance Group (3G) at the Meeting of the Ad-hoc Open-ended Working Group to Follow Up on the Conference Last June of the World Financial and Economic Crisis and Its Impact on Development", Nueva York (N. Y.), 2 de junio de 2010.
32. Según el sitio oficial del Banco de Francia: véase "La composition du G20" (disponible en Internet en la siguiente dirección: http://www.banque-france.fr).
33. Gary Hawke, "G20 Consensus, Compliance, and the Limits of Legitimacy", *East Asia Forum Quarterly*, 2 (4), octubre-diciembre de 2010.
34. Andrew F. Cooper, "The G20 and Its Regional Critics. The Search for Inclusion", *Global Policy*, 2 (2), mayo de 2011.
35. Jakob Vestergaard, "The G20 and Beyond: Towards Effective Global Economic Governance", *DIIS Report*, Danish Institute for International Studies (Copenhague), 4, 2011.

17192 G-20 (F).indd 150 19/9/12 17:22:33

36. Véanse Kemal Dervis, "G20 Should Increase the Legitimacy of the International Institutions", Europe's World, primavera de 2010 (disponible en Internet en la siguiente dirección: http:// www.europesworld.org); Johannes Linn, "How the G20 Can Break the Stalemate in the Reform of the Multilateral Development System. Proposals for Action", en Colin Bradford y Wonhyuk Lim (eds.), *Global Leadership in Transition. Making the G20 More Effective and Responsive*, Washington (D. C.)- Seúl, Brookings Institution Press-Korea Development Institute, 2011; Paul Heinbecker, "The Future of the G20 and Its Place in Global Governance", *CIGI G20 Papers*, 5, abril de 2011.

17192 G-20 (F).indd 151 19/9/12 17:22:33

CONCLUSIÓN

¿UN NUEVO GRAN RELATO GEOPOLÍTICO?

Para Colin Bradford, antiguo experto de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (*United States Agency for International Development*, USAID), el G-20 ya habría reemplazado al G-8 y sería de hecho portador de un "gran relato" (*grand narrative)*, el de la "diversidad cultural en la era global" (*cultural diversity in the global age)*[1]. Porque según el economista estadounidense: "La diversidad cultural de los países del G-20, en oposición total con el G-8, engloba los cruces de culturas que surgen cotidianamente en las vidas de cada uno de nosotros y en nuestras sociedades. Es el 'gran relato' del foro del G-20, que, más allá de sus dirigentes, concierne a todo el mundo en todo el mundo"[2].

El G-20, indiscutiblemente, es un grupo más heterogéneo que el G-8. De manera más concreta, como ya se ha visto, el G-20 corresponde a la superación de una gobernanza asimétrica que ilustraba hasta entonces la coexistencia del G-8 y del G-77. Va más allá de la división Norte-Sur en la gestión de los asuntos internacionales, y de la oposición "Occidente y el resto". En este sentido, el G-20 es

17192 G-20 (F).indd 153 19/9/12 17:22:33

efectivamente portador de una nueva representación del mundo. Pero no se trata de una representación que haya sido pensada y formulada voluntariamente. No es un "gran relato", ni en este caso un "relato geopolítico", tal como la historia internacional los ha conocido, como la "Guerra Fría", una construcción narrativa nacida en Estados Unidos y denominada así por el ensayista Walter Lippmann[3]. No es el "gran relato" que la Unión Europea busca desesperadamente escribir con la esperanza de que los habitantes de la Unión se reconozcan en él y se conviertan efectivamente en ciudadanos europeos[4]. El G-20 ofrece un cierto mosaico de la vida internacional. Es posible, incluso probable, que un relato estructurado, una puesta en escena del mundo, termine por desprenderse de él. Es demasiado pronto para afirmarlo.

La visión de un relato de la "diversidad cultural a escala global", que engendraría el G-20, a lo mejor no es irreal, pero no es el único guión posible. Se podría imaginar, por ejemplo, que la problemática del crecimiento compartido o de la multiplicidad de actores internacionales también forme parte de los ingredientes narrativos. Además, la tesis de C. Bradford se basa sobre dos suposiciones que no corresponden a la realidad. En primer lugar, el G-20 no ha reemplazado al G-8. Como señaló John J. Kirton, observador de los dos "G" desde hace mucho tiempo, muchos elementos hacen pensar que el statu quo va a continuar[5]. La "familia democrática", como la llamó Nicolas Sarkozy en Deauville en la primavera de 2011, aunque no esté completa en el G-8, no ha encontrado, de hecho, otro marco para reunirse. En segundo lugar, el G-20 no podrá producir un "relato geopolítico", es decir, una construcción colectiva controlada, hasta que se dote de una identidad afirmada. Se ha visto que no es el caso actualmente. La imprecisión persistente en torno al criterio de "importancia sistémica" ilustra más bien la indecisión frente a definirse de otra manera que con términos estrictamente funcionales,

17192 G-20 (F).indd 154 19/9/12 17:22:33

incluso técnicos. Durante la cumbre de Pittsburgh en el otoño de 2009, el G-20 se presentó como el "foro prioritario de la cooperación económica internacional". Las palabras han sido elegidas con precisión —por ejemplo, se ha preferido usar el término "cooperación" antes que el de "gobernanza", a petición, entre otros, de Francia— con el fin de dar la justa medida a la vez a la ambición del Grupo de los Veinte y a los límites de su perímetro. Se está muy lejos de la aparición de una nueva personalidad concisa como la que han podido asumir el G-7 y el G-77.

El G-20 no es una respuesta exhaustiva y concreta a las cuestiones que plantea el desuso parcial de la herencia institucional de 1945. No ofrece tampoco solución inmediata a los numerosos problemas presentes y futuros de un mundo fuertemente interdependiente y cuya cartografía socioeconómica está en profunda mutación. Al igual que el G-20 no ha reemplazado al G-8, no es, *a fortiori*, una clase de directorio que podría reemplazar al mismo tiempo a las instancias de decisión de la ONU, del FMI y del Banco Mundial. Además, en lo absoluto, el G-20 no es una instancia de decisión contractual. El grupo, como foro ministerial y como cumbre de Estados, ha servido en primer lugar como célula de crisis en contextos de desórdenes económicos agudos. El G-20 post-2008 se ha dado por objetivo, a largo plazo, el de contribuir a la estabilidad económica mundial —habiendo además evolucionado la definición de lo que atañe a la economía, con la inclusión de temas sociales que no figuraban en ella en 2008—. Cumplir este objetivo no implica obligatoriamente que el G-20 se convierta en algo diferente de lo que es ahora: un lugar de concertación y de coordinación, a poder ser de proposición. Pero el papel que juega reuniendo a actores con perfiles tan dispares unos de otros es ya considerable; y habría sido impensable hace 20 años.

17192 G-20 (F).indd 155 19/9/12 17:22:33

El G-20 refleja la complejidad de un orden mundial en el cual las líneas de demarcación todavía familiares a finales del siglo XX han sido desdibujadas. El Este y el Oeste han desaparecido, dejando en su lugar vastas incertidumbres, tanto en el seno del antiguo bando occidental como en el de enfrente, sobre la promoción del progreso político. La división entre el Norte y el Sur ya no es tan nítida como antes. La diferencia entre países "desarrollados" y "en vías de desarrollo" no corresponde siempre a las fronteras nacionales: China, India y Brasil son a la vez muy ricos y muy pobres. La cuestión de la lucha contra el subdesarrollo con respecto al binomio "riqueza-pobreza" se ha convertido en una problemática general de la desigualdad, que se puede encontrar tanto a escala mundial como nacional. Finalmente, otros puntos de referencia conocidos también se han transformado: los Estados, consagrados actores internacionales primordiales para la ONU, deben, de ahora en adelante, acomodarse, negociar y cooperar con una multitud de otros actores, públicos y privados, subnacionales y supranacionales. El G-20, por su propia composición —democracias y regímenes autoritarios, antiguos ricos y "emergentes", Estados y grupo regional— refleja todos estos cambios.

Pero no es únicamente un espejo del nuevo estado del mundo. Es, de manera más activa, un lugar de observación y de experimentación de los nuevos modos y códigos de las relaciones internacionales. Permite probar, en temas concretos que van de la moneda al empleo, pasando por la agricultura, la manera en que actores muy variados, con intereses a menudo divergentes, pueden cooperar. La cuestión de saber si el G-20 se convertirá, en un futuro más o menos próximo, en una verdadera instancia de decisión es prematura, probablemente secundaria, e incluso inútil. Más allá de sus deliberaciones sobre cuestiones específicas

17192 G-20 (F).indd 156 19/9/12 17:22:33

de actualidad inmediata, el interés principal del G-20 es el de mostrarnos qué forma podría adoptar el nuevo orden mundial.

NOTAS

1. Colin Bradford, "The Cultural Foundations for the New Dynamics of Summitry", en Colin Bradford y Wonhyuk Lim (eds.), *Global Leadership in Transition. Making the G20 More Effective and Responsive*, Washington (D. C.)-Seúl, Brookings Institution Press-Korea Development Institute, 2011.
2. Ibíd.
3. Walter Lippmann, *The Cold War*, Nueva York, Harper and Brothers, 1947. Con respecto a la noción de relato geopolítico, véase Karoline Postel-Vinay, "Récits géopolitiques pour le XXIe siècle", *Études*, enero de 2005 (disponible en Internet en la siguiente dirección: http://diplomatie.gouv.fr).
4. Véanse, en particular, Romano Prodi, "Entretien sur l'Europe", Le Monde, 26 de octubre de 1999; Kalypso Nicolaïdis y Robert Howse, "'This Is My EUtopia…': Narrative as Power", *JCMS*, 40 (4), 2000; Justine Lacroix y Kalypso Nicolaïdis, *European Stories*, Oxford, Oxford University Press, 2010.
5. John J. Kirton, "Why the G8 Will Endure", *G8-G20 Publications and Papers*, Universidad de Toronto, 10 de febrero de 2011.

17192 G-20 (F).indd 157 19/9/12 17:22:33

ANEXOS

17192 G-20 (F).indd 159 19/9/12 17:22:33

ANEXO 1

CRONOLOGÍA: LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y LOS 'G' DESDE 1944

ABRIL DE 1944: proposición de los aliados de establecer un fondo monetario internacional.

JULIO DE 1944: reunión de las Naciones Unidas en Bretton Woods (New Hampshire, Estados Unidos); notificación de la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD), primera etapa de la puesta en marcha del Banco Mundial.

AGOSTO-OCTUBRE DE 1944: deliberaciones de Dumbarton Oaks en Washington con respecto a un proyecto de organización para las Naciones Unidas.

ABRIL-JUNIO DE 1945: conferencia de las Naciones Unidas en San Francisco para el establecimiento de una organización internacional.

ENERO DE 1946: primera Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en Londres.

ABRIL DE 1955: conferencia de Bandung (Indonesia), que reunió a 29 países, la mayoría excolonias.

17192 G-20 (F).indd 161 19/9/12 17:22:33

Mayo de 1956: constitución del Club de París con 18 países acreedores; primer acuerdo de tratamiento de la deuda con Argentina.

Julio de 1956: conferencia de Brioni (Yugoslavia); lanzamiento del Movimiento de Países No Alineados (MNA).

Diciembre de 1960: firma de la convención relativa a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Febrero de 1962: constitución del Grupo de los Diez (G-10); preparación de los Acuerdos Generales de Préstamos del FMI.

Junio de 1964: constitución del Grupo de los Setenta y Siete (G-77) como conclusión de la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

Octubre de 1967: primera reunión ministerial del G-77 en Argel.

Abril de 1971: establecimiento del criterio de "países menos avanzados" por las Naciones Unidas.

Noviembre de 1971: constitución del Grupo de los Veinticuatro (G-24) por el G-77 en respuesta a la creación del G-10.

Marzo de 1973: encuentro del "Grupo de la Biblioteca" *(Library Group)*, que reunía a los ministros de Finanzas de Estados Unidos, Alemania Occidental, Francia y Gran Bretaña en la Casa Blanca.

Julio de 1973-agosto de 1975: encuentros del Grupo de los Cinco (G-5), que incluía al "Grupo de la Biblioteca" y a Japón.

Noviembre de 1975: lanzamiento del Grupo de los Seis (G-6) en Rambouillet.

Junio de 1976: el G-6 se convierte en el Grupo de los Siete (G-7) con la incorporación de Canadá.

Septiembre de 1981: invención del concepto financiero "mercados emergentes" para reemplazar el término "Tercer Mundo", por Antoine van Agtmael.

17192 G-20 (F).indd 162 19/9/12 17:22:33

Octubre de 1981: conferencia sobre el "Nuevo orden económico mundial" por un diálogo Norte-Sur, en Cancún.

Septiembre de 1989: constitución del Grupo de los Quince (G-15) tras la 9ª cumbre de los No Alineados, preconizando un mejor diálogo Norte-Sur.

Mayo de 1994: México y Corea del Sur dejan el G-77 y se unen a la OCDE.

Diciembre de 1994: crisis monetaria mexicana.

Junio de 1997: el G-7 se convierte en el Grupo de los Ocho (G-8) con la incorporación de Rusia.

Julio de 1997: comienzo de la crisis financiera asiática en Tailandia.

Noviembre de 1997: constitución del "Marco de Manila" para gestionar la crisis financiera, que reunía a varios países miembros del futuro G-20.

Abril de 1998: constitución del Grupo de los Veintidós (G-22) o "Willard Group" tras el trabajo del "Marco de Manila".

Marzo de 1999: el G-22 se convierte en el Grupo de los Treinta y Tres (G-33).

Septiembre de 1999: notificación por los ministros de Finanzas del G-7 (G-7 Finanzas) de una refundición del G-33 en Grupo de los Veinte (G-20).

Septiembre de 2000: proclamación por la ONU de los "Objetivos de Desarrollo del Milenio" (ODM), cuya realización está prevista para 2015.

Noviembre de 2001: invención del objeto financiero "BRIC" (Brasil, Rusia, India, China) por Jim O'Neill.

Junio de 2003: constitución del grupo de países emergentes democráticos, India-Brasil-Sudáfrica (IBSA), declaración de Brasilia.

Septiembre de 2003: fracaso de las negociaciones de la OMC en Cancún.

17192 G-20 (F).indd 163 19/9/12 17:22:33

Octubre de 2003: constitución de un grupo de 22 países emergentes (G-22), entre ellos Brasil, China e India, oponiéndose a las subvenciones agrícolas.

Septiembre de 2007: comienzo de la crisis inmobiliaria en Estados Unidos.

Septiembre de 2008: crisis financiera en Estados Unidos y más tarde en Europa.

Noviembre de 2008: primera cumbre de jefes de Estado y de Gobierno del G-20 en Washington.

Junio de 2009: primera reunión de jefes de Estado y de Gobierno de los BRIC en Ekaterimburgo (Rusia).

Septiembre de 2009: durante la cumbre de Pittsburgh, el G-20 se designa como el "foro prioritario de la cooperación económica internacional".

Noviembre de 2009: la presidencia del G-20 de jefes de Estado y de Gobierno es confiada por primera vez a un país no miembro del G-8, Corea del Sur.

Enero de 2011: la presidencia del G-77 es asegurada por Argentina, también miembro del G-20.

17192 G-20 (F).indd 164 19/9/12 17:22:33

ANEXO 2

DECLARACIÓN FUNDADORA DEL G-77 Y SUS SIGNATARIOS

"Declaración conjunta de los Setenta y siete países en desarrollo, emitida al finalizar el primer periodo de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, celebrada en Ginebra, el 15 de junio de 1964.

Afganistán, Argelia, Argentina, Bolivia, Brasil, Birmania, Burundi, Camboya, Camerún, República Centroafricana, Ceylán, Chad, Chile, Colombia, Congo-Brazzaville, Congo-Leopoldville, Costa Rica, Chipre, Dahomey, República Dominicana, Ecuador, Salvador, Etiopía, Gabón, Ghana, Guatemala, Guinea, Haití, Honduras, India, Indonesia, Irán, Iraq, Jamaica, Jordania, Kenia, Kuwait, Laos, Líbano, Liberia, Libia, Madagascar, Malasia, Mali, Mauritania, Marruecos, México, Nepal, Nicaragua, Níger, Nigeria, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Filipinas, República de Corea, República de Vietnam, Ruanda, Arabia Saudí, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Siria, Tailandia, Togo, Trinidad y Tobago, Túnez, Uganda, República Árabe Unida, República Unida de Tanganica y Zanzíbar, Alto Volta, Uruguay, Venezuela, Yemen y Yugoslavia.

17192 G-20 (F).indd 165 19/9/12 17:22:33

I. 1. Los países en desarrollo mencionados más arriba reconocen la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo como una etapa importante hacia la creación de un nuevo orden económico mundial equitativo. Consideran esta Conferencia como el fruto de los esfuerzos sostenidos, que se expresó en la Declaración de El Cairo, la Carta de Alta Gracia, las resoluciones de Brasilia, de Addis Abeba, de Niamey, de Manila, de Teherán, y sobre todo, la Declaración conjunta de los Setenta y cinco países, realizada durante la decimoctava sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Estos esfuerzos han contribuido a forjar la unidad de los Setenta y cinco, un momento destacable de la Conferencia y un acontecimiento de importancia histórica.

II. 2. Las premisas de base del nuevo orden han sido enumeradas en las declaraciones precedentes y en el informe del secretario general de la Conferencia. En resumen, estas implican una nueva división internacional del trabajo que tiene por objetivo una industrialización acelerada de los países en desarrollo. Los esfuerzos de los países en desarrollo para elevar el nivel de vida de sus poblaciones, actualmente sometidos a condiciones exteriores desfavorables, deben ser completados y reforzados por una acción internacional constructiva. Esta acción debería desembocar en el establecimiento de un nuevo marco para el comercio internacional que sea enteramente compatible con las necesidades de un desarrollo acelerado.

II. 3. Los diferentes temas de una nueva y dinámica política internacional para el comercio y el desarrollo, incluida la cuestión del comercio de tránsito de los países sin litoral, han sido concretamente expresados a través de programas específicos y propuestas presentadas por los países en desarrollo en esta Conferencia, como una visión común de los

17192 G-20 (F).indd 166 19/9/12 17:22:33

objetivos y de las medidas que deben ser tomadas en todos los principales ámbitos. Los países en desarrollo consideran como un éxito que esta Conferencia haya servido de base a una discusión extensiva de los programas y propuestas por toda la comunidad internacional. Están convencidos de que las deliberaciones de esta Conferencia contribuirán a la formulación de nuevas políticas por los gobiernos de los países desarrollados y en desarrollo en el contexto de una nueva toma de conciencia de las necesidades de los países en desarrollo.

III. 4. Los países en desarrollo declaran, sin embargo, que consideran las recomendaciones finales de la Conferencia únicamente como una primera etapa hacia un compromiso internacional con una nueva política comercial para el desarrollo. No consideran que los progresos que han sido registrados en cada uno de los principales ámbitos del desarrollo económico hayan sido adecuados o estado relacionados con las necesidades esenciales. No ha habido, por ejemplo, una evaluación pertinente del problema del "déficit comercial" de los países en desarrollo. Los trámites más limitados han sido realizados para el comercio de las materias primas y las preferencias para las exportaciones de productos manufacturados. Asimismo, han sido posibles únicamente etapas preliminares con respecto a las soluciones de financiaciones compensatorias en respuesta a la deterioración a largo plazo de las condiciones de los intercambios comerciales. No obstante, los países en desarrollo han validado las conclusiones de esta Conferencia, con la esperanza de que estas sirvan de base a progresos más sustanciales en el futuro. También han validado las resoluciones, reconociendo la necesidad de un esfuerzo de cooperación en el ámbito internacional. Para ello, han elegido conseguir el mayor número de acuerdos posible, en vez de someter sus deseos a las decisiones mayoritarias.

17192 G-20 (F).indd 167 19/9/12 17:22:33

IV. 5. Los países en desarrollo atribuyen una importancia particular a la creación de un mecanismo internacional en el ámbito del comercio y del desarrollo. Es absolutamente necesario que este nuevo mecanismo sea un instrumento eficaz para discutir cuestiones, formular políticas, examinar resultados, así como para tomar medidas operacionales cuando sean necesarias en el ámbito de las relaciones económicas internacionales.

IV. 6. Los países en desarrollo reconocen el valor del acuerdo general concluido con respecto al establecimiento de un mecanismo permanente. Señalan que ciertas cuestiones importantes relativas a estos mecanismos han sido sostenidas durante la decisión tomada por la Asamblea General. Respecto a esto, los países en desarrollo aprueban el hecho de que debe haber libertad suficiente para permitir acuerdos viables sobre las cuestiones sustanciales. Pero declaran categóricamente que ningún acuerdo obtenido con este espíritu debería derogar el derecho en última instancia del Consejo constituido y de la Conferencia de adoptar recomendaciones sobre toda cuestión de fondo con un voto por mayoría simple en el caso del Consejo, y de mayoría de dos tercios en el de la Conferencia. Los países en desarrollo atribuyen una importancia capital a los procedimientos democráticos que no pueden representar posiciones de privilegio, tanto en el ámbito económico y financiero como en la esfera política. Además, los países en desarrollo subrayan la necesidad de una evolución continua en el ámbito institucional, conduciendo no solo al refuerzo progresivo del mecanismo proyectado, sino también a la emergencia final de una organización internacional del comercio verdaderamente global.

V. 7. Los países en desarrollo consideran su propia unidad, la unidad de los Setenta y cinco, como el hito más importante de

17192 G-20 (F).indd 168 19/9/12 17:22:33

esta Conferencia. Esta unidad ha surgido del hecho de que, frente a problemas fundamentales de desarrollo, estos países tienen un interés común en la puesta en marcha de una nueva política para el comercio internacional y el desarrollo. Están convencidos de que es esta unidad la que ha dado claridad y coherencia a las discusiones de la Conferencia. Su solidaridad ha sido puesta a prueba durante la Conferencia, y han salido de ella con más fuerza y unidad.

V. 8. Los países en desarrollo comparten la fuerte convicción de que existe una necesidad vital de mantener y reforzar esta unidad en los próximos años. Es un instrumento indispensable para promover la adopción de nuevas actitudes y nuevos enfoques en el ámbito económico internacional. Esta unidad también es un instrumento para ampliar la extensión de la cooperación en el ámbito internacional y para mantener relaciones mutuamente beneficiosas con el resto del mundo. Finalmente, es un instrumento necesario para la cooperación entre los propios países en desarrollo.

V. 9. Los Setenta y cinco países en desarrollo se comprometen, con esta declaración, a mantener, favorecer y reforzar su unidad en el futuro. Para ello, adoptarán todos los medios posibles para aumentar los contactos y las consultas entre ellos con el fin de determinar objetivos comunes y de formular programas conjuntos de acción en la cooperación económica internacional. Consideran que las medidas de consolidación de la unidad realizadas por los Setenta y cinco países durante la Conferencia y las disposiciones específicas tomadas para establecer futuros contactos y consultas deberían ser estudiadas por representantes de los gobiernos durante la decimonovena sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

17192 G-20 (F).indd 169 19/9/12 17:22:33

VI. 10. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo marca el principio de una nueva era de la historia de la cooperación internacional en el ámbito del comercio y del desarrollo. Tal cooperación debe servir como instrumento determinante para poner fin a la división del mundo entre zonas de abundancia y de intolerable pobreza. Esta tarea es el desafio excepcional de nuestra época. La injusticia y la negligencia durante siglos deben ser reequilibradas. Los países en desarrollo están unidos en su determinación para continuar la búsqueda de este reequilibrio y para dirigirse a toda la comunidad internacional para que les comprenda y apoye en este esfuerzo."

17192 G-20 (F).indd 170 19/9/12 17:22:33

ANEXO 3

MIEMBROS DE LOS 'G' DEL SUR Y LOS EMERGENTES EN 2008

MIEMBROS DEL G-77

Afganistán, Angola, Antigua y Barbuda, Bahamas, Bahréin, Bangladesh, Barbados, Belice, Benín, Bután, Bolivia, Bosnia-Herzegovina, Botsuana, Brunei Darussalam, Burkina Faso, Burundi, Camboya, Camerún, Cabo Verde, Chile, Comoras, Corea (Norte), Costa Rica, Cuba, Yibuti, Dominica, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, Ecuador, Eritrea, Etiopía, Fiyi, Gambia, Granada, Guinea, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Guyana, Haití, Honduras, Islas Marshall, Islas Salomón, Iraq, Jamaica, Jordania, Kenia, Liberia, Libia, Madagascar, Malasia, Malawi, Maldivas, Mali, Marruecos, Mauricio, Mauritania, Micronesia, Mongolia, Mozambique, Myanmar, Namibia, Nepal, Nicaragua, Níger, Omán, Uganda, Palestina, Panamá, Papuasia-Nueva Guinea, Qatar, República Centroafricana, Ruanda, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Samoa, Sao Tomé y Príncipe, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Singapur, Somalia, Sudán, Surinam, Suazilandia, Tanzania, Chad, Tailandia,

17192 G-20 (F).indd 171 19/9/12 17:22:34

Timor Oriental, Togo, Tonga, Túnez, Turkmenistán, Uruguay, Vanuatu, Vietnam, Yemen, Zambia.

MIEMBROS DEL G-77 Y DEL G-24

Argelia, Colombia, Congo, Costa de Marfil, Egipto, Etiopía, Gabón, Ghana, Guatemala, Irán, Líbano, Nigeria, Pakistán, Perú, Filipinas, Siria, Sri Lanka, Trinidad y Tobago, Venezuela.

MIEMBROS DEL G-77, DEL G-24 Y DEL G-20

Sudáfrica, Argentina, Brasil, China (invitada especial del G-24), India, México.

17192 G-20 (F).indd 172 19/9/12 17:22:34

ANEXO 4

DECLARACIÓN FUNDADORA DEL G-6, FUTURO G-8

"Los jefes de Estado y de Gobierno de la República Federal de Alemania, Estados Unidos de América, Francia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Italia y Japón se han reunido en Château de Rambouillet del 15 al 17 de noviembre de 1975, y han acordado declarar lo siguiente:

1. En estos tres días hemos sostenido un profundo y positivo intercambio de perspectivas acerca de la situación económica mundial, los problemas económicos comunes a nuestros países, sus consecuencias humanas, sociales y políticas, y los programas de acción para resolverlos.

2. Nos hemos reunido porque compartimos las mismas convicciones y las mismas responsabilidades. Cada uno de nosotros es responsable de dirigir una sociedad abierta, democrática, profundamente ligada a la libertad individual y al progreso social. Nuestro éxito reforzará, de manera decisiva, el conjunto de las sociedades democráticas. Cada uno de nosotros tiene la responsabilidad de asegurar la prosperidad

17192 G-20 (F).indd 173 19/9/12 17:22:34

de la economía de un importante país industrializado. El crecimiento y la estabilidad de nuestras economías ayudarán a la prosperidad del conjunto del mundo industrial y de los países en desarrollo.

3. Con el fin de alcanzar estos objetivos, en un mundo marcado por una creciente interdependencia, estamos decididos a asumir plenamente nuestras responsabilidades y a desarrollar nuestros esfuerzos para una mayor cooperación internacional y un diálogo constructivo entre todos los países, más allá de las disparidades de su desarrollo económico, de la desigualdad de los recursos de los que disponen y de las diferencias de sus sistemas políticos y sociales.

4. Las democracias industriales están decididas a poner fin a la alta tasa de desempleo, a la inflación continua y a los graves problemas de energía. El objetivo de nuestra reunión ha sido examinar los progresos que hemos realizado, identificar, de manera más precisa, los problemas que debemos resolver y trazar la dirección que tendremos que seguir en el futuro.

5. La tarea más urgente es asegurar la recuperación de nuestras economías y reducir el desperdicio de recursos humanos provocado por el desempleo. Reforzando esta recuperación, es esencial impedir el desencadenamiento de nuevas fuerzas inflacionistas que pondrían en peligro el éxito de ésta. El objetivo debe ser un crecimiento estable y duradero. De este modo, la confianza de los consumidores y de las empresas podrá ser restablecida.

6. Tenemos la convicción de que nuestras políticas actuales son compatibles y complementarias y de que la recuperación está en camino. Sin embargo, reconocemos la necesidad de

17192 G-20 (F).indd 174 19/9/12 17:22:34

mantenernos vigilantes y de dar a nuestras políticas la capacidad de adaptación necesaria. No permitiremos que se detenga la recuperación. No aceptaremos que la inflación vuelva a dispararse.

7. Deseamos igualmente definir los nuevos esfuerzos que son necesarios en el área del comercio internacional, de los asuntos monetarios y de las materias primas, incluida la energía.

8. A medida que se vayan realizando progresos en la recuperación y en el nuevo desarrollo de las economías nacionales, debemos restablecer el aumento del volumen de los intercambios comerciales, mantener un sistema de intercambios abierto y reforzar el crecimiento y la estabilidad de los precios. En un periodo en el que se están desarrollando presiones para regresar al proteccionismo, es primordial que las principales naciones comerciantes confirmen su fidelidad a los principios del compromiso sobre el comercio de la OCDE y que eviten recurrir a medidas cuya intención sería la de aportar soluciones a sus problemas en detrimento de otros países, con efectos perjudiciales en el ámbito económico, social y político. Todos los países, especialmente los que tienen una posición fuerte en sus balanzas de pagos y aquellos que tienen déficits de los pagos corrientes, tienen la responsabilidad de poner en marcha políticas que permitan la expansión del comercio mundial para su mutuo beneficio.

9. Estimamos que las negociaciones comerciales multilaterales deben ser aceleradas. Según los principios enunciados en la Declaración de Tokio, estas deben aspirar a reducir las tarifas de manera sustancial e incluso suprimir los derechos de aduana en ciertos ámbitos, expandir de manera significativa los intercambios agrícolas y reducir las medidas no

17192 G-20 (F).indd 175 19/9/12 17:22:34

arancelarias. Deben aspirar a obtener el nivel más alto posible de liberalización de los intercambios. Nos hemos propuesto terminar las negociaciones en 1977.

10. Buscamos un desarrollo regular y fructuoso de nuestras relaciones económicas con los países socialistas como elemento importante del progreso y del crecimiento económico mundial. También intensificaremos nuestros esfuerzos para lograr una conclusión rápida de las negociaciones actualmente en curso con respecto a los créditos de exportación.

11. Respecto a los problemas monetarios, afirmamos nuestra intención de trabajar a favor de una mayor estabilidad. Esto implica esfuerzos para restaurar una mayor estabilidad en las condiciones de base de la organización económica y financiera mundial. Simultáneamente, nuestras autoridades monetarias actuarán para contrarrestar el desorden de los mercados o las fluctuaciones erráticas de las tasas de cambio. Hemos podido observar con satisfacción el acercamiento, intervenido a petición de numerosos otros países, entre los puntos de vista de Estados Unidos y Francia con respecto a la necesidad de estabilidad que debe promover la reforma del sistema monetario internacional. Este acercamiento facilitará un acuerdo en el marco del Fondo Monetario Internacional durante la próxima sesión del Comité Interino sobre cuestiones de la reforma monetaria internacional.

12. Las relaciones de cooperación y una mejor comprensión entre los países en desarrollo y el mundo industrializado son fundamentales para la prosperidad de cada uno. El crecimiento sostenido de nuestras economías es necesario para el crecimiento de los países en desarrollo, y el crecimiento de estos países contribuye significativamente a la vitalidad de nuestras propias economías. Los grandes déficits actuales

17192 G-20 (F).indd 176 19/9/12 17:22:34

de los pagos corrientes de los países en desarrollo representan un problema crítico para ellos y también para el resto del mundo. Este problema necesita acciones complementarias diversas. Nuevas propuestas realizadas en varias reuniones internacionales ya han mejorado el clima de las discusiones entre países desarrollados y países en desarrollo. No obstante, son necesarias acciones concretas y rápidas para ayudar a los países en desarrollo. En consecuencia, jugaremos nuestro papel en el Fondo Monetario Internacional y en las otras instancias internacionales competentes, mejorando rápidamente los acuerdos internacionales sobre la estabilización de los ingresos de exportación de los países en desarrollo y aplicando las medidas necesarias para contribuir a la financiación de sus déficits. En este contexto, es importante dar la prioridad a los países en desarrollo más pobres.

13. La expansión económica mundial está claramente ligada a la disponibilidad creciente de fuentes de energía. Estamos determinados a proporcionar a nuestras economías los recursos energéticos necesarios para su crecimiento. Nuestros intereses comunes hacen que sea necesaria la cooperación con el fin de reducir nuestra dependencia frente a la energía importada por la conservación y el desarrollo de fuentes alternativas. Mediante estas medidas, y una cooperación internacional entre países productores y consumidores conforme a sus intereses a largo plazo, no escatimaremos nuestros esfuerzos para asegurar condiciones más equilibradas y un desarrollo armonioso y regular del mercado energético mundial.

14. Acogemos con agrado la organización de la Conferencia sobre Cooperación Internacional que tendrá lugar el 16 de diciembre. Llevaremos a cabo este diálogo con un espíritu positivo con el fin de asegurar que los intereses de todas las

17192 G-20 (F).indd 177 19/9/12 17:22:34

partes sean salvaguardados y promovidos. Estamos convencidos de que es esencial, para los países industrializados y los países en desarrollo, que se desarrolle con éxito la economía mundial y que ésta esté basada en relaciones políticas de cooperación.

15. Estamos decididos a intensificar nuestra cooperación sobre todos estos problemas en el seno de las instituciones existentes, así como de todas las organizaciones internacionales relevantes."

Château de Rambouillet,
17 de noviembre de 1975

17192 G-20 (F).indd 178 19/9/12 17:22:34

ANEXO 5

DECLARACIÓN DEL PRIMER G-20 DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO (EXTRACTOS)*

"Declaración de la cumbre sobre los mercados financieros y la economía mundial, Washington, 15 de noviembre de 2008.

1. Nosotros, los dirigentes del Grupo de los Veinte, hemos mantenido una primera reunión en Washington en la fecha del 15 de noviembre de 2008, en medio de graves problemas que afectan a la economía mundial y a los mercados financieros. Estamos decididos a reforzar nuestra cooperación y a trabajar en común para restaurar el crecimiento económico en el mundo y para llevar a cabo las reformas necesarias en los sistemas financieros mundiales.

2. A lo largo de los últimos meses, nuestros países han tomado medidas urgentes y excepcionales para sostener la economía mundial y estabilizar los mercados financieros.

Estos esfuerzos deben continuar. Al mismo tiempo, debemos sentar las bases de unas reformas que contribuyan a garantizar que una crisis global como la que nos ocupa no vuelva a producirse jamás. Nuestro trabajo se va a guiar por

17192 G-20 (F).indd 179 19/9/12 17:22:34

una confianza compartida en que los principios del mercado, unas condiciones de comercio y de inversión sin trabas y unos mercados financieros regulados de manera eficaz fomentan el dinamismo, la innovación y el espíritu emprendedor que resultan esenciales para el crecimiento económico, el empleo y la reducción de la pobreza.

Causas primordiales de la crisis actual

3. Durante un periodo de fuerte crecimiento económico, crecientes movimientos de capital y estabilidad prolongada en lo que lleva transcurrido de década, las partes actuantes en el mercado han tratado de conseguir rendimientos más altos sin una valoración adecuada de los riesgos y no han puesto en práctica la debida diligencia. Al mismo tiempo, se han combinado unas normas deficientes de aseguramiento frente a riesgos, prácticas poco fiables de gestión de riesgos, productos financieros cada vez más complejos y opacos y el consiguiente apalancamiento excesivo para crear puntos vulnerables en el sistema. Los responsables políticos, los reguladores y los supervisores de algunos países avanzados no evaluaron ni abordaron de forma adecuada los riesgos que se estaban acumulando en los mercados financieros, ni siguieron el ritmo de la innovación financiera ni tuvieron en cuenta las complejidades de las medidas reguladoras internas dentro del sistema.

4. Entre otros importantes factores subyacentes a la situación actual figuran unas políticas macroeconómicas incoherentes e insuficientemente coordinadas y unas reformas estructurales inadecuadas que han llevado a unos resultados macroeconómicos insostenibles a escala global. Estas circunstancias, en su conjunto, han tenido su parte de responsabilidad en los excesos y, en último término, han dado como resultado una grave alteración del mercado.

17192 G-20 (F).indd 180 19/9/12 17:22:34

Medidas que se han adoptado y que se van a adoptar

5. Hasta la fecha, hemos tomado medidas fuertes e importantes para estimular nuestras economías, proporcionar liquidez, reforzar el capital de las instituciones financieras, proteger ahorros y depósitos, abordar las deficiencias de regulación y descongelar los mercados crediticios, y estamos trabajando en asegurar que las instituciones financieras internacionales (IFI) estén en condiciones de proporcionar un apoyo esencial a la economía mundial.

6. Sin embargo, es necesario hacer más para estabilizar los mercados financieros y sostener el crecimiento económico. El impulso económico se está desacelerando de manera sustancial en las principales economías y las perspectivas globales han empeorado. Muchas economías de mercado emergentes, que han contribuido a sostener la economía mundial durante esta década, siguen experimentando todavía un crecimiento satisfactorio, pero se están viendo afectadas de manera adversa cada vez más por la desaceleración mundial.

7. Frente a este telón de fondo de condiciones económicas en franco deterioro en todo el mundo, hemos estado de acuerdo en que hace falta una respuesta política en todos los órdenes, basada en una cooperación macroeconómica más estrecha, que restablezca el crecimiento, evite consecuencias indirectas negativas para el gasto público y ayude a las economías de mercado emergentes y a los países en vías de desarrollo. Como medidas inmediatas para la consecución de estos objetivos, así como para abordar los problemas a más largo plazo, nos proponemos:

- Mantener nuestros esfuerzos con todo vigor y tomar las medidas adicionales que sean necesarias para estabilizar el sistema financiero.

17192 G-20 (F).indd 181 19/9/12 17:22:34

- Reconocer la importancia de la contribución de la política monetaria, que se considera adecuada a las condiciones internas [de cada nación].
- Recurrir en la medida apropiada a medidas fiscales para estimular las demandas internas con efecto inmediato, al mismo tiempo que se mantiene un marco político conducente a la sostenibilidad fiscal.
- Ayudar a las economías emergentes y en vías de desarrollo a que tengan acceso a financiación en las actuales condiciones de dificultades financieras, facilitándoles liquidez directa y apoyo programado. Subrayamos el papel importante que corresponde al Fondo Monetario Internacional (FMI) en la respuesta a la crisis, nos complacen sus nuevas facilidades de liquidez a corto plazo e instamos la revisión ya en curso de sus instrumentos y servicios para garantizar la flexibilidad.
- Animar al Banco Mundial y a los demás bancos de desarrollo multilateral (BDM) a emplear a fondo toda su capacidad en apoyo de sus prioridades de desarrollo y nos complace la adopción reciente de nuevos servicios del Banco Mundial en las áreas de infraestructuras y financiación del comercio.
- Garantizar que el FMI, el Banco Mundial y los demás BDM cuentan con recursos suficientes para seguir desempeñando su papel en la superación de la crisis."

NOTAS

* [N. del T.] Fuente: http://estaticos.elmundo.es/documentos/2008/ 11/16/ cumbre_washington.pdf

17192 G-20 (F).indd 182 19/9/12 17:22:34

ANEXO 6

TEMÁTICAS DE LAS CUMBRES DEL G-20 DE 2008 A 2011

WASHINGTON, NOVIEMBRE DE 2008: Cumbre sobre los mercados financieros y la economía mundial.

LONDRES, ABRIL DE 2009: "Estabilidad, Crecimiento y Empleo". Plan global para la recuperación y la reforma.

PITTSBURGH, SEPTIEMBRE DE 2009: Marco para un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado.

TORONTO, JUNIO DE 2010: "Recuperación y nuevo comienzo" (tema común al G-8 y al G-20). Principios para la inclusión financiera innovadora.

SEÚL, NOVIEMBRE DE 2010: Consenso para un crecimiento compartido (Consenso de Seúl para el Desarrollo).

CANNES, NOVIEMBRE DE 2011: "Nuevo mundo, nuevas ideas".

17192 G-20 (F).indd 183 19/9/12 17:22:34

BIBLIOGRAFÍA

Además de las referencias mencionadas en las notas a pie de página, se presenta a continuación una selección de publicaciones sobre el G-20, las prácticas diplomáticas (cumbres, redes, etc.), la cuestión de la legitimidad internacional y el balance crítico de la herencia de 1945, así como la problemática de "Occidente y el resto", en particular las antiguas y nuevas potencias.

EL G-20

ALEXANDER, Nancy (2011): "The G20, Latin America, and the Future of Regional Integration", Washington, Henrich Böll Foundation North America, julio.

ALLARD, Patrick y LECHERVY, Christian (2011) : "Les puissances émergentes et le G20. La musique ou les chaises?", *Revue Défense Nationale*, 741, junio.

"Asia and the G20", dosier especial, *East Asia Forum Quarterly*, (2)4, octubre-diciembre de 2010.

BEN HAMMOUDA, Hakim y SADNI JALLAB, Mustapha (2011): *Le G20 et les défis de la gouvernance globale*, Bruselas, De Boeck.

BÉNASSY-QUÉRÉ, Agnès (2010): "G20: le mistigri est passé à la France", *Télos*, 17 de noviembre.

BÉNASSY-Quéré, Agnès y PISANI-FERRY, Jean (2010): "Le G20 est-il déjà dépassé?", *Télos*, 16 de septiembre.

BOYCE, Madeline y KIRTON, John J. (2009): "Making History. G20 Governance from Pittsburgh to Muskoka", *G20 Research Group*, Munk School of Global Affairs, University of Toronto, 25 de septiembre.

BRADFORD, Colin y LIM, Wonhyuk (eds.) (2011): *Global Leadership in Transition. Making the G20 More Effective and Responsive*, Washington D. C.-Seúl, Brookings Institution Press-Korea Development Institute.

BHUSHAN, Aniket y TUSSIE, Diana (2010): "Widening Global Governance. Building on the G20", *Canadian Development Report/Rapport Canadien sur le Développement 2010. A Gobal Crisis of Development*, The North-South Institute, mayo.

CHAVAGNEUX, Christian (2009) : "Le G20 va-t-il vraiment réguler la finance?", *Alternatives économiques*, noviembre.

COOPER, Andrew (2011): "The G20 and Its Regional Critics. The Search for Inclusion", *Global Policy*, 2(2), mayo.

CULPEPER, Roy (2001): "Systemic Reform at a Standstill. A Flock of 'G's' in Search of Global Financial Stability", en Griffith, Stephany y Bhattacharya, Amar (eds.), *Developing Countries and the Global Financial System*, Londres, Commonwealth Secretariat.

DOBSON, Hugo (2011): "The G8, the G20 and Civil Society", en Kirton, John J.; Oldani, Chiara y Savona, Paolo, *Global Financial Crisis. Global Impact and Solutions*, Burlington (Vt), Ashgate.

ENGLISH, John; THAKUR, Ramesh y COOPER, Andrew F. (eds.) (2005): *Reforming from the Top. A Leaders' 20 Summit*, Tokyo, United Nations University Press.

FARDOUST, Shahrokh; KIM, Yongbeom y PAZ SEPULVEDA, Caudia (eds.) (2010):

17192 G-20 (F).indd 185 19/9/12 17:22:34

Postcrisis Growth and Development. A Development Agenda for the G-20, Nueva York, World Bank Publications.

FITOUSSI, Jean-Paul y STIGLITZ, Joseph *et al.* (2011): *The G20 and Recovery and Beyond. An Agenda for Global Governance for the Twenty-First Century*, OFCE e-book (www.ofce.sciences-po.fr), febrero.

HAJNAL, Peter (2007): *The G8 System and the G20. Evolution, Role, and Documentation*, Aldershot, Ashgate.

HEINBECKER, Paul (2011): "The Future of the G20 and Its Place in Global Governance", *CIGI G20 Papers*, 5, abril.

HELLEINER, Gerry (2001): "Developing Countries, Global Financial Governance, and the Group of Twenty", *Foreign Policy in Focus*, noviembre.

JAFFRELOT, Christophe (2011) : "La France, le G20 et les 'pays émergents': un nouvel équilibre des pouvoirs?", *Document de travail-Institut Choiseul*, enero.

JOKELA, Juha (2011): "The G20. A Pathway to Effective Multilateralism?", *Chaillot Papers*, Institute for Security Studies, abril.

KIRTON, John J. (2011): *G20 Governance for a Globalized World*, Aldershot, Ashgate.

— (2001): "The G-20: Representativeness, Effectiveness, and Leadership in Global Governance", en Kirton, John J.; Daniels, Joseph P. y Freytag, Andreas (eds.), *Guiding Global Order. G-8 Governance in the Twenty-First Century*, Aldershot, Ashgate.

— (1999): "Canada as a Principal Financial Power. G-7 and IMF Diplomacy in the Crisis of 1997-99", *International Journal* (Toronto), 54(4), otoño.

MARTIN, Paul (2005): "A Global Answer to Global Problems", *Foreign Affairs*, mayo-junio.

MISTRAL, Jacques (2011): *Le G20 et la nouvelle gouvernance économique mondiale*, París, PUF.

POSTEL-VINAY, Karoline (2011): "La présidence française du G20 en perspective", *Regards sur l'actualité, La Documentation française*, 371, mayo.

SIMIAND, Nicolas (2010): "Le G20, une avancée dans la gouvernance de l'économie mondiale?", *Recherches internationales*, 88, París, octubre-diciembre.

VESTERGAARD, Jakob (2011): "The G20 and Beyond. Towards Effective Global Economic Governance", *DIIS Report*, 4, Copenhague, Danish Institute for International Studies.

WALTER, Andrew (2011): "Global Economic Governance After the Crisis. The G2, the G20, and Global Imbalances", *Bank of Korea Working Papers*, Seúl, enero.

LAS PRÁCTICAS DIPLOMÁTICAS

ARON, Raymond (1954): "De l'analyse des constellations diplomatiques", *Revue française de science politique*, 4(2).

CHRESTIA, Philippe (2000): "Les sommets internationaux", *Études internationales*, 31(3), Québec.

COHEN, Samy (2003): *La Résistance des États*, París, Seuil.

COOPER, Andrew F.; HOCKING, Brian y MALEY, William (eds.) (2008): *Global Governance and Diplomacy. Worlds Apart?*, Basingstoke, Palgrave.

DE HOOPSCHEFFER, Alexandra (2009): "Le multilatéralisme américain entre pragmatisme et réinvention", *Questions internationaux*, *La Documentation française*, 39, septiembre-octubre.

DEVIN, Guillaume (dir.) (2007): *Le Multilatéralisme*, París, La Découverte.

DEVIN, Guillaume y SMOUTS, Marie-Claude (2011): *Les Organisations internationales*, París, Armand Colin.

DUNN, David (ed.) (1996): *Diplomacy at the Highest Level. The Evolution of International Summitry*, Londres, Macmillan Press.

EUBANK, Keith (1966): *The Summit Conferences. 1919-1960*, Norman, University of Oklahoma Press.

17192 G-20 (F).indd 186 19/9/12 17:22:34

FUKUYAMA, Francis (2006): *America at the Crossroads. Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy*, New Haven, Yale University Press.
GSTOHL, Sieglinde (2007): "Governance Through Government Networks. The G8 and International Organizations", *The Review of International Organizations*, 2(1).
HEINE, Jorge (2006): "On the Manner of Practising the New Diplomacy", *Center for International Governance Innovation*, Working Paper, 11, octubre.
LAFONT RAPNOUIL, Manuel (2009): "A European View on the Future of Multilateralism", *Washington Quarterly*, 32(3), julio.
MARTÍNEZ-DÍAZ, Leonardo y WOODS, Ngaire (2009): *Networks of Influence? Developing Countries in a Networked Global Order*, Oxford, Oxford University Press.
PICCIOTTO, Sol (1997): "Networks in International Economic Integration. Fragmented States and the Dilemmas of Neo- Liberalism", *Northwestern Journal of International Law and Business*, 17(2-3).
REYNOLDS, David (2009): "Summitry as Intercultural Communication", *International Affairs*, 85(1).
— (2007): *Summits. Six Meetings That Shaped the Twentieth Century*, Nueva York, Basic Books.
SLAUGHTER, Anne-Marie (2004): *A New World Order*, Princeton N. J., Princeton University Press.
— (2000): "Governing the Global Economy through Government Networks", en Byers, Michael (ed.), *The Role of Law in International Politics*, Oxford, Oxford University Press.
TENENBAUM, Charles (2007): "Une diplomatie globale. Conférences et sommets mondiaux", en Devin, Guillaume (dir.), *Le Multilatéralisme*, París, La Découverte.
WOODS, Ngaire (2003): "Holding Intergovernmental Institutions to Account", *Ethics and International Affairs*, 17.

LA LEGITIMIDAD INTERNACIONAL

CLARK, Ian (2007): *International Legitimacy and World Society*, Oxford, Oxford University Press.
COOPER, Andrew F.; ENGLISH, John y THAKUR, Ramesh (eds.) (2005): *International Commissions and the Power of Ideas*, Tokyo, United Nations University Press.
CULPEPER, Roy (2009): "Governance, Transparency, and Accountability in the 'Gs'", The North-South Institute, 20 de abril.
FINNEMORE, Martha (2005): "Fights About Rules. The Role of Efficacy and Power in Changing Multilateralism", en "Force and Legitimacy in World Politics", *Review of International Studies*, Special Issue, 31, diciembre.
FRANCK, Thomas (1990): *The Power of Legitimacy Among Nations*, Oxford, Oxford University Press.
HASSNER, Pierre y ANDREANI, Gilles (2005): *Justifier la guerre?*, París, Presses de Sciences Po.
HURRELL, Andrew (2007): *On Global Order. Power, Values, and the Constitution of International Society*, Oxford, Oxford University Press.
HURD, Ian (2007): *After Anarchy. Legitimacy and Power at the United Nations*, Princeton N. J., Princeton University Press.
KEOHANE, Robert y NYE, Joseph (2000): "The Club Model of Multilateral Cooperation and the World Trade Organization. Problems of Democratic Legitimacy", *Visions of Governance in the 21st Century*, The John F. Kennedy School of Government, Working Paper, 4, junio.
KRATOCHWIL, Friedrich (2006): "On Legitimacy", *International Relations*, 20(3), septiembre.
MULLIGAN, Shane (2005): "The Uses of Legitimacy in International Relations", *Millenium-Journal of International Studies*, 34(2).

17192 G-20 (F).indd 187 19/9/12 17:22:34

ROSANVALLON, Pierre (2008): *La Légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, París, Seuil.
WARNING, Michael (2009): *Transnational Public Governance. Networks, Law, and Legitimacy*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
WIGHT, Martin (1977): "International Legitimacy", en Bull, Hedley (ed.), *Systems of States*, Leicester, Leicester University Press.

LA HERENCIA INSTITUCIONAL DE 1945 (BALANCE CRÍTICO)

CHAVAGNEUX, Christian (1995): "L'avenir des institutions de Bretton Woods. Halifax et après", *Économie internationale*, 64.
COFFEY, Peter y RILEY, Robert (2006): *Reform of the International Institutions. The IMF, World Bank and the WTO*, Northampton (Mass.), Edward Elgar.
BOUGHTON, James M. (2001): *Silent Revolution. The IMF, 1979-1989*, Washington D. C., Fondo Monetario Internacional, octubre.
FOHDA, Hassen (2006): "La réforme de l'Organisation des Nations Unies", *Enjeux diplomatiques et stratégiques*.
FRANDA, Marcus (2006): *The United Nations in the Twenty- First Century: Management and Reform Processes in a Troubled Organization*, Nueva York, Rowman and Littlefield.
HABEGGER, Beat (2010): "Democratic Accountability of International Organizations. Parliamentary Control within the Council of Europe and the OSCE and the Prospects for the United Nations", *Cooperation and Conflict*, 45(2).
KADAH, Mohamed Mansour (2010): "United Nations. Building Legitimacy and Maintaining Relevance in a Weakened Institution", *Portuguese Journal of International Affairs*, otoño-invierno.
KIRTON, John J. y STEFANOVA, Radoslava (2004): *The G8, the United Nations and Conflict Prevention*, Aldershot, Ashgate.
KUYAMA, Sumihiro y FOWLER, Michael (eds.) (2009): *Envisioning Reform. Enhancing UN Accountability in the Twenty-First Century*, Tokyo, United Nations University Press.
LAMDANY, Ruben y MARTÍNEZ-DÍAZ, Leonardo (2009): *Studies of IMF Governance. A Compendium*, Washington, Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund.
MULLER, Joachim (ed.) (2010): *Reforming the United Nations. The Challenge of Working Together*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers.
SGARD, Jérôme (2008): "Deux FMI, ou pas de FMI?", *Regards croisés sur l'économie*, 3.
VINES, David y GILBERT, Christopher (eds.) (2004): *The IMF and Its Critics. Reform of Global Financial Architecture*, Cambridge, Cambridge University Press.
WEISS, Thomas George (2009): *What's Wrong With the United Nations and How To Fix It*, Cambridge, Polity Press.
ZIFCAK, Spencer (2009): *United Nations Reform. Heading North or South?*, Londres, Routledge.

LAS NUEVAS Y ANTIGUAS POTENCIAS

ALDEN, Chris y VIEIRA, Marco Antonio (2005): "The New Diplomacy of the South. South Africa, Brazil, India, and Trilateralism", *Third World Quarterly*, 26(7).
ALEXANDROFF, Alan y COOPER, Andrew F. (eds.) (2011): *Rising States, Rising Institutions. Can the World Be Governed?*, Washington D. C., Brookings Institution Press.
ASLUND, Anders y DABROWSKI, Marek (eds.) (2008): *Challenges of Globalization. Imbalances and Growth*, Washington D. C., Peterson Institute for International Economics, Center for Social and Economic Research.

17192 G-20 (F).indd 188 19/9/12 17:22:34

BERGER, Mark (ed.) (2009): *After the Third World?*, Londres, Routledge.
BERI, Ruchita (2008): "IBSA Dialogue Forum. An Assessment", *Strategic Analysis*, 32(5), septiembre.
BESSIS, Sophie (2001): *L'Occident et les autres*, París, La Découverte.
BONIFACE, Pascal (dir.) (2009): "Le monde occidental est-il en danger?", *La revue internationale et stratégique*, dosier especial, otoño.
CHAKRABARTY, Dipesh (2000): *Provincializing Europe. Postcolonial Thought and Historical Difference*, Princeton N. J., Princeton University Press.
CHOWDHURY, Iftekhar Ahmed (2010): "The Global Governance Group ('3G') and Singaporean Leadership. Can Small be Significant?", *ISAS Working Paper*, National University of Singapore, 108, 19 de mayo.
COOPER, Andrew F. (ed.) (2008): *Emerging Powers in Global Governance. Lessons from the Heiligendamm Process*, Waterloo (Ontario), Wilfrid University Press.
CORM, Georges (2009): *L'Europe et le mythe de l'Occident*, Paris, La Découverte.
DURAND, Marie-Françoise; GIMENO, Roberto y MITRANO, Patrice (2004): *L'Espace mondial en 50 cartes*, París, Presses de Sciences Po.
KIM, Dae-jung (1994): "Is Culture Destiny?", *Foreign Affairs*, 73(6).
ESPER, Philippe *et al.* (2011): *Un Monde sans Europe?*, París, Fayard.
JAFFRELOT, Christophe (dir.) (2008): *L'Enjeu mondial. Les pays émergents*, París, Presses de Sciences Po-*L'Express*.
KIRTON, John J. (2011): "Why the G8 Will Endure", *G8-G20 Publications and Papers*, Universidad de Toronto, 10 de febrero.
KATEB, Alexandre (2011): *Les Nouvelles puissances mondiales. Pourquoi les BRIC changent le monde?*, París, Ellipses.
LACROIX, Justine y NICOLAÏDIS, Kalypso (2010): *European Stories*, Oxford, Oxford University Press.
LAIDI, Zaki (2011): "Les BRICS existent-ils?", *Télos*, 25 de mayo.
— (2008): *La Norme sans la force*, París, Presses de Sciences Po.
MANNERS, Ian (2002): "Normative Power Europe. A Contradiction in Terms?", *Journal of Common Market Studies*, 40(2).
MAHBUBANI, Kishore (1992): "The West and the Rest", *National Interest*, 28, verano.
POSTEL-VINAY, Karoline (2005): *L'Occident et sa bonne parole*, París, Flammarion.
PRATT, Cranford (ed.) (1989): *Internationalism Under Strain. The North-South Policies of Canada, the Netherlands, Norway, and Sweden*, Toronto, Toronto University Press.
PROST, Yannick (2007): "Le Tiers Monde, la fin d'un acteur des relations internationales?", *La revue internationale et stratégique*, primavera.
SOTERO, Paulo (2009): "Emerging Powers. India, Brazil, and South Africa (IBSA) and the Future of South-South Cooperation", *Brazil Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars*, agosto.
VOLGY, Thomas (ed.) (2011): *Major Powers and the Quest for Status in International Politics*, New York, Palgrave Macmillan.
WHITE, Lyal (2004): "IBSA. South-South Co-operation With a Difference?", *Global Insight*, 36, Pretoria, 2004.
ZAKARIA, Fareed (2008): *The Post-American World*, New York, Norton and Co.

17192 G-20 (F).indd 189 19/9/12 17:22:34